

Promotionsarbeit bei Prof. Dr. R. Arnold

Juristische Fakultät

Universität Regensburg

Monika Grudzińska, LL.M.

**Das Reprivatisierungsverfahren in Polen unter besonderer
Berücksichtigung der Rolle des Ombudsmanns.**

**Ein Rechtsvergleich mit der Tätigkeit des Petitionsausschusses im Rahmen
der Reprivatisierung in Deutschland.**

Dissertation vorgelegt im Dezember 2000

Universität Regensburg

Inhaltsübersicht :

Verzeichnis der Abkürzungen

Einleitung

Teil 1. Das Reprivatisierungsverfahren in Polen

Kapitel 1: Die Reprivatisierung in Polen – das fehlende einheitliche Konzept der Wiedergutmachung

Kapitel 2. Die Funktion des polnischen Ombudsmanns auf dem Gebiet der Restitution des Eigentums

Teil 2. Deutsche Erfahrungen auf dem Gebiet der Wiedergutmachung von Enteignungen in der ehemaligen DDR

Kapitel 3. Die Wiedergutmachung in der Bundesrepublik Deutschland von in der ehemaligen DDR verstaatlichtem Eigentum

Kapitel 4. Die Rolle des Petitionsausschusses im Reprivatisierungsverfahren

Teil 3. Der Eigentumsschutz und die europäischen Standards der Menschenrechte

Kapitel 5. Der Schutz des Eigentums nach Art. 1 des Ersten Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention

Teil 4. Gesamtwürdigung und Zusammenfassung

Zusammenfassung

Bibliographie

Inhaltsverzeichnis:

VERZEICHNIS DER ABKÜRZUNGEN:	12
EINLEITUNG	14
A. <u>VORBEMERKUNG UND PROBLEMSKIZZE</u>	15
B. <u>DER SCHUTZ DES EIGENTUMSRECHTES ALS EIN INTERNATIONALES GRUNDRECHT</u>	17
C. <u>REPRIVATISIERUNG ALS UNGELÖSTES PROBLEM IN POLEN – HINDERNIS AUF DEM WEGE ZUR EUROPÄISCHEN UNION</u>	19
D. <u>VERGLEICH ZU DEUTSCHLAND</u>	22

Teil 1. Das Reprivatisierungsverfahren in Polen

<u>KAPITEL 1. REPRIVATISIERUNG IN POLEN - DAS FEHLENDE EINHEITLICHE KONZEPT DER WIEDERGUTMACHUNG DER EIGENTUMSVERLETZUNGEN</u>	24
---	----

A. <u>ÖFFENTLICHE DISKUSSION ÜBER RÜCKERSTATTUNG DES ENTEIGNETEN VERMÖGENS – GRUNDSÄTZE DER GESETZENTWÜRFE</u>	26
---	----

<i>I. Verfassungsrechtliche Grundlage für das Reprivatisierungsgesetz</i>	29
<i>II. Rückgabe des Vermögens in natura</i>	31
<i>III. Ersatzvermögen</i>	32
<i>IV. Entschädigung</i>	32

B. <u>TEILREGELUNGEN DER VERMÖGENSFRAGEN</u>	34
---	----

<i>I. Kirchliches Vermögen</i>	34
<i>II. Vermögen von Opfern der Strafjustiz</i>	35
<i>III. Vermögen von Gewerkschaften und sozialen Organisationen</i>	36
<i>IV. Ostvermögen</i>	36
<i>V. Warschauer Immobilien</i>	38
 C. <u>KORREKTUR RECHTSWIDRIG DURCHGEFÜHRTER ENTEIGNUNGEN</u>	39
<i>I. Rückgabe des enteigneten Grundstücks, wenn es „für den in der Enteignungsentscheidung bestimmten Zweck entbehrlich geworden ist,“</i>	39
<i>II. Beseitigung der Bestandskraft von Verwaltungsakten</i>	43
<i>a) Feststellung der Nichtigkeit eines Verwaltungsaktes nach Art. 156 VwVfG.</i>	
<i>b) Widerspruch gegen bestandskräftigen Verwaltungsakt nach Art. 127 VwVfG</i>	
<i>c) Änderung von bestandskräftigen Verwaltungsakten nach Art. 155 VwVfG</i>	
<i>d) Wiederaufnahme des Verfahrens nach Art. 145 VwVfG.</i>	
 <i>III. Die Rückgabe des entzogenen Vermögens aufgrund zivilrechtlicher Ansprüche.</i>	46
<i>IV. Die Beschwerde beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg.</i>	46
 D. <u>BEDÜRFNIS DER GESETZLICHEN REGELUNGSVORSCHLÄGE DE LEGE FERENDA</u>	49
 E. <u>DER REGIERUNGSENTWURF DES GESETZES ÜBER REPRIVATISIERUNG DER IMMOBILIEN UND EINIGER</u>	

<u>BEWEGLICHEN SACHEN DER NATÜRLICHEN PERSONEN, ÜBERNOMMEN DURCH STAAT UND GEMEINDE DER STADT WARSCHAU UND ÜBER REKOMPENSEN.</u>	51
<i>I. Reprivatisierungsleistungen</i>	51
<i>II. Die berechtigten Personen</i>	53
<i>III. Art und Höhe der Reprivatisierungsleistung</i>	54
<i>a) Rückgabe in natura</i>	
<i>b) Die Höhe der Reprivatisierungsentschädigung</i>	
<i>c) Reprivatisierungsscheine</i>	
 <u>KAPITEL 2. DIE FUNKTION DES POLNISCHEN OMBUDSMANNS AUF DEM GEBIET DER RESTITUTION DES EIGENTUMS</u>	60
A. <u>DIE INSTITUTION DES OMBUDSMANNS</u>	62
<i>I. Aufgabenbereich des Ombudsmanns</i>	62
<i>II. Die verschiedenen Eingriffsmöglichkeiten des Ombudsmanns</i>	64
<i>III. Das Verhandlungsprinzip</i>	65
<i>IV. Die Voraussetzung der Intervention des Ombudsmanns</i>	65
<i>V. Die Möglichkeiten und Begrenzungen der Tätigkeit des Ombudsmanns im Bereich der Wiedergutmachung von Enteignungen</i>	66
 B. <u>DIE PRAKTISCHE AUSWIRKUNG DER TÄTIGKEIT DES OMBUDSMANNS AUF DAS REPRIVATISIERUNGSVERFAHREN</u>	68
<i>I. Der Ombudsmann und das Parlament</i>	68
<i>II. Der Ombudsmann und die Verwaltung</i>	69

C. <u>ANALYSE DER KONKRETEN HANDLUNGEN DES OMBUDSMANNS AUF DEM GEBIET DER WIEDERGUTMACHTUNG VON UNGERECHTEN ENTEIGNUNGEN VON IMMOBILIEN</u>	72
<i>I. Das Eigentum jenseits des Bug (polnisch: „mienie zabużańskie,,).....</i>	<i>72</i>
<i>II. Auswirkungen des Art. 2 Abs. 1 Buchstabe e) des Dekrets vom 6. September 1944 über die Durchführung der Landreform übernommenen Liegenschaften</i>	<i>75</i>
<i>III. Auswirkungen des Dekrets vom 27. Juli 1949 über Verstaatlichung unbesetzter Immobilien in Wojewodschaften: Bialy Stok, Lublin, Rzeszów, Kraków übernommene Landimmobilien. .</i>	<i>76</i>
<i>IV. Immobilien, die gemäß Art. 41 und 42 des Dekrets vom 6. September 1946 über die Landreform und Ansiedlung auf dem Gebiet der wiedergewonnenen Liegenschaften und der ehemaligen Freistadt Danzig in das Eigentum des Staates übergingen.....</i>	<i>77</i>
<i>V. Das Vermögen, das wegen des Krieges ab dem 1. September 1939 verlassen und aufgrund des Dekrets vom 8. März 1946 über das verlassene und deutsche Vermögen in das Eigentum des Staates übernommen wurde.</i>	<i>78</i>
<i>VI. Das deutsche Vermögen und das Vermögen der Personen, die nach dem 31. August 1939 die polnische Nationalität ablegten, oder zu einer vom Okkupanten privilegierten Gruppe (Reichs- oder Volksdeutsche) gehörten.....</i>	<i>80</i>
<i>VII. Grundstücke und Liegenschaften, die vor dem 1. September 1939 parzelliert wurden.....</i>	<i>82</i>
<i>VIII. Landwirtschaftliche Immobilien, die durch den Staat übernommen wurden aufgrund von Art. 9 (später Art. 16) des Gesetzes vom 12. März 1958 über den Verkauf von landwirtschaftlichen Immobilien der staatlichen Immobilienfonds und über die Änderung von der einigen Angelegenheiten, mit der Durchführung der Landreform und Landbesiedlung verbunden waren.</i>	<i>83</i>

<i>IX. Parkanlagen und Palais, die aufgrund des Dekrets vom 6. September 1944 über die Durchführung der Landreform in Staatseigentum übernommen wurden.....</i>	<i>85</i>
<i>X. Immobilien, die zuerst unter Zwangsverwaltung standen, später in das Staatseigentum übernommen wurden (kleine Wirtschaftsbetriebe, Werkstätten und Pensionen).....</i>	<i>86</i>
<i>XI. Immobilien, die aufgrund des Gesetzes vom 3. Januar 1946 über den Übergang von den Immobilien, die für die Staatswirtschaft grundsätzliche Rolle spielen, in Staatseigentum übernommen wurden.</i>	<i>89</i>
<i>XII. Immobilien, die durch die Gemeinde der Stadt Warschau, später durch den Staat (auf dem Gebiet Warschaus zur Zeit vor dem Krieg – sog. Warschauer Immobilien) übernommen wurden.</i>	<i>90</i>
<i>XIII. Immobilien, die in der Kriegszeit 1939-1945 für öffentliche Zwecke übernommen wurden.....</i>	<i>96</i>
D. <u>SCHLUBBEMERKUNGEN</u>	98

Teil 2. Deutsche Erfahrungen auf dem Gebiet der Wiedergutmachung von Enteignungen in der ehemaligen DDR

KAPITEL 3. DIE WIEDERGUTMACHUNG IN DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND VON IN DER EHEMALIGEN DDR VERSTAATLICHEN EIGENTUM.....

101

A. DIE DEUTSCHE RECHTSREGELUNG ZUR RESTITUTION DES ENTEIGNETEN EIGENTUMS

105

- I. Ansprüche der Eigentümer bei der entschädigungslosen Enteignung und bei der Enteignung durch Machtmißbrauch* 106
- II. Keine Rückübertragung des Eigentumsrechts bei der*

<i>Unmöglichkeit von der Natur der Sache her</i>	107
<i>III. Restitution an die Träger des Investitionsvorhabens</i>	108
<i>IV. Kein Anspruch auf die Rückgabe der Grundstücke, die auf besatzungsrechtlicher oder besatzungshoheitlicher Grundlage enteignet wurden</i>	109
<i>V. Anspruch auf Rückübertragung der Verfolgten aus rassistischen, politischen, religiösen oder weltanschaulichen Gründen</i>	112
 B. <u>DAS VERMÖGENSGESETZ ALS TEILREGELUNG AUF DEM GEBIET DER OFFENEN VERMÖGENSFRAGEN</u>	113
<i>I. Aufbau des Gesetzes</i>	115
<i>II. Restitution und redlicher Erwerb</i>	115
<i>III. Das Verfahren</i>	117
 C. <u>DAS GESETZ ÜBER BESONDERE INVESTITIONEN IN DER DEUTSCHEN DEMOKRATISCHEN REPUBLIK (INVESTITIONSGESETZ)</u>	119
<i>I. Vom Gesetzgeber gewünschte Investitions-vorhaben</i>	119
<i>II. Die möglichen Handlungsmaßnahmen des ehemaligen Grundstückseigentümers</i>	120
 D. <u>REGELUNGEN DES ENTSCHÄDIGUNGS- UND AUSGLEICHS-LEISTUNGSGESETZES</u>	122
<i>I. Die Entschädigung statt Rückgabe</i>	122
<i>II. Bemessung der Entschädigung</i>	124
<i>III. Finanzierung der Entschädigungen und Ausgleichsleistungen</i>	125
 E. <u>SCHLUßBEMERKUNGEN</u>	128

**KAPITEL 4. DIE ROLLE DES PETITIONSAUSSCHUSSES IM
REPRIVATISIERUNGSVERFAHREN.....** 129

A. DAS DERZEITIGE PETITIONSRECHT 132

I. Bitten und Beschwerden..... 132

II. Voraussetzungen der Zulässigkeit der Petitionen..... 133

III. Petitionsadressaten..... 133

IV. Zuständigkeit des Petitionsausschusses..... 135

V. Das Petitionsverfahren..... 136

B. DIE WÜRDIGUNG DER ROLLE DES PETITIONSAUSSCHUSSES 141

I. Der Petitionsausschuß als Kollegialorgan..... 141

*II. Die politische Abhängigkeit der
Abgeordneten.....* 142

*III. Nebentätigkeiten der Abgeordneten als Belastung der Arbeit
des Petitionsaus
schusses* 143

IV. Die Rotation der Mitglieder des Petitionsausschusses 144

**C. DIE ROLLE DES PETITIONSAUSSCHUSSES IM REPRIVATISIERUNGS-
VERFAHREN IN DER EHEMALIGEN DDR** 145

*I. Enteignungen von 1945 bis 1949 auf dem Gebiet der ehemaligen
DDR.....* 145

*II. Entziehung von Bodenreformland durch die DDR -
Behörden* 147

Teil 3. *Der Eigentumsschutz und die europäischen Standarten
der Menschenrechte*

KAPITEL 5. DER SCHUTZ DES EIGENTUMS NACH ART. 1

DES ERSTEN ZUSATZPROTOKOLLS ZUR EUROPÄISCHEN MENSCHENRECHTS- KONVENTION	150
A. <u>DEFINITION DES KONVENTIONSRECHTLICHEN EIGENTUMSBEGRIFFS</u>	152
B. <u>DAS VERHÄLTNISMÄßIGKEITSPRINZIP UND DER EIGENTUMSSCHUTZ</u>	153
C. <u>EINGRIFFE IN DAS EIGENTUMSRECHT</u>	154
<i>I. Die Begriffe öffentliches Interesse und Allgemeininteresse..</i>	<i>157</i>
<i>II. Durch das Gesetz vorgesehene Voraussetzungen.....</i>	<i>158</i>
<i>III. Die allgemeinen Grundsätze des Völkerrechts – das Prinzip der Entschädigungspflicht</i>	<i>159</i>
D. <u>DIE ENTSCHÄDIGUNG FÜR DIE ENTEIGNUNG</u>.....	161
E. <u>SCHLUBBEMERKUNGEN</u>	162
 <i>Teil 4. Gesamtwürdigung und Zusammenfassung</i>	
ZUSAMMENFASSUNG	165
A. <u>INSTITUTION DES OMBUDSMANNS IN POLEN – KEINE CHANCE AUF ENDGÜLTIGE LÖSUNG DES REPRIVATISIERUNGSFRAGEN DER BÜRGER</u>.....	168
B. <u>VORTEILE DER EINFÜHRUNG DER INSTITUTION DES OMBUDSMANNS IN DEUTSCHLAND</u>.	170
BIBLIOGRAPHIE	172
A. <u>LITERATUR</u>	172

B. <u>BESCHWERDE AN DEN POLNISCHEN OMBUDSMANN (NACH SIGNATUREN IN RPO-MATERIALIEN GESTALTET)</u>	180
C. <u>RECHTSAKTE</u>	180
D. <u>RECHTSPRECHUNG DEN DEUTSCHEN UND POLNISCHEN GERICHTEN</u>	188
E. <u>RECHTSPRECHUNG DER EUROPÄISCHEN ORGANE</u>	190

Abkürzungen:

Druk Sejmowy	Schrift des Parlaments in Polen, wo u.a. die Gesetze und die Entwürfe der Rechtsakten publiziert wurden.
Dz.U.	Dziennik Ustaw, polnisch: Gesetzblatt
EALG	Das Entschädigungs- und Ausgleichsleistungsgesetz vom 27. September 1994, BGBl. I, S. 2624
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
EuGRZ	Europäische Grundrechtszeitschrift
FAZ	Frankfurter Allgemeinezeitung
GbuEntG	Gesetz über die Grundstücksbewirtschaftung und die Enteignung von Grundstücken vom 29. April 1985, Dz.U. 1985 Nr. 22, Pos. 99; Dz.U. 1988 Nr. 24, Pos. 170; Dz.U. 1990 Nr. 7, Pos. 464 und Dz.U. 1991 Nr. 30, Pos. 127
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
Hrsg.	Herausgeber
HVG	Hauptverwaltungsgericht (polnisch: NSA)
InvG	Gesetz über Vorrang für Investitionen bei Rückübertragungsansprüchen nach dem Vermögensgesetz, Art. 6 des 2. VermöRÄndG vom 14.7.1992, BGBl. I, S. 1268,
JA	Juristische Ausbildung
JS	Juristische Schulung
k.c.	kodeks cywilny (Zivilgesetzbuch)
k.p.a.	kodeks postępowania administracyjnego

	(Verwaltungsverfahrensgesetzbuch)
Mat.	Materialy, (Materialien)
MP	Monitor Prawniczy (Amtsblatt)
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NSA	Naczelny Sad Administracyjny (= HVG)
Nr.	Nummer
PiP	Państwo i Prawo, polnische Zeitschrift (Staat und Recht)
RPO	Rzecznik Praw Obywatelskich (Beauftragter für Bürgerrechte)
RPO-Gesetz	Gesetz über den Bürgerbeauftragten (Ombudsmann)
RPO- Biul.	Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich (Publikationsreihe)
S.	Seite
VermG	Das Gesetz zur Regelung offener Vermögensfragen (Vermögensgesetz) BGBl. I, S. 1446
VerfGH	Verfassungsgerichtshof

Einleitung

Infolge des Systemwechsels 1989 in Polen und der sich anschließenden Wirtschaftsreformen entwickelten sich in Polen Beteiligungsformen und Wege des Eigentumserwerbes, die nach der bisherigen positiven wirtschaftlichen Bilanz auch für ausländische Investoren attraktiv sind. Für sie ist aber das Eigentum als systemkonstituierendes Rechtsinstitut einer Wirtschaftsgesellschaft von sehr großer Bedeutung. In diesem Zusammenhang stellen sich unter anderen die Fragen, wer Eigentümer ist, bzw. die Eigentümerrechte ausübt, wer vor Enteignungen Eigentümer war und wer nach Abschluß der Reprivatisierung neuer Eigentümer des zwischenzeitlich volkseigenen Vermögens werden soll. Dabei ist es notwendig, sich neben den aktuellen politischen Weichenstellungen immer auch die Spezifika der Ausgangssituation in Polen zu vergegenwärtigen.

A. Vorbemerkung und Problemskizze

Vom Verfasser gewähltes Ziel dieser Arbeit ist die Betonung der Notwendigkeit der gesetzlichen Regelung auf dem Gebiet der Reprivatisierung in Polen. Die Darstellung hat auch das Anliegen zu zeigen, was der Ombudsmann in Polen und der Petitionsausschuß in Deutschland für die Verwirklichung der in den Gesetzen vorgesehenen Ansprüche der Bürger bezogen auf die Reprivatisierung erreichen können. Den Hintergrund zur Durchführung der erforderlichen Untersuchungen bildet das Rechtsgebiet des Reprivatisierungsverfahrens.

Die ausführliche Betrachtung des Themas verlangte vom Verfasser die Vorstellung der Charakteristika der Rechtslage zu unterschiedlichen Arten von Grundstücken in Polen. Abhängig von Art und Grundlage der Enteignung ergeben sich die unterschiedlichen Handlungsmöglichkeiten, über die der Ombudsmann verfügt.

Die vorliegende Dissertationsarbeit besteht aus drei grundsätzlichen Gebieten: aus der Analyse des Einflusses des polnischen Ombudsmanns auf die Wiedergutmachung des enteigneten Vermögens; aus der Beschreibung der deutschen Lösungen in diesem Bereich, wobei die Tätigkeit des Petitionsausschusses analysiert wurde; und zusätzlich aus der Vorstellung der dem Bürger im Rahmen des Rechtsschutzes aufgrund der Europäischen Menschenrechtskonvention zustehenden Ansprüche.

Der Ombudsmann in Polen handelt aufgrund des Gesetzes über den Bürgerbeauftragten und des Verwaltungsverfahrensgesetzes.

In Polen gibt es bisher kein einheitliches Konzept der Wiedergutmachung. Für die Tätigkeit des Ombudsmanns ist es erschwerend, daß in der polnischen Gesetzgebung ein entsprechendes Gesetz über Entschädigungen oder Rückgabe des enteigneten Vermögens immer noch fehlt. Der Bürgerbeauftragte nimmt aber bestimmte in der Dissertation beschriebene Handlungen vor, die die Rechtslage der ehemaligen Eigentümer verbessern können. Dementsprechend wird auch die Rolle des Petitionsausschusses im Reprivatisierungsverfahren in der ehemaligen DDR vorgestellt.

B. Der Schutz des Eigentumsrechtes als ein internationales Grundrecht

Das Recht auf Achtung des Eigentums wird im internationalen Schrifttum zu den klassischen Menschenrechten gezählt. Es ist in den Mitgliedstaaten des Europarates fast ausnahmslos auf der verfassungsrechtliche Ebene gewährleistet, wobei in den einschlägigen verfassungsrechtlichen Artikeln Frankreichs und Irlands sogar zum Ausdruck kommt, daß es sich um ein vorgegebenes Naturrecht handle, dessen Normierung also einen rein affirmativen und nicht konstitutiven Akt darstellt.

Trotz der grundsätzlichen Gemeinsamkeiten der Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten des Europarates auf dem Gebiete des Eigentumsschutzes, traten bei der Ausarbeitung der EMRK zu dieser Frage erhebliche Meinungsverschiedenheiten zutage, die es letztlich verhinderten, daß ein Eigentumsschutz bereits in den Katalog der Rechte und Freiheiten der am 4.11.1950 unterzeichneten Menschenrechtskonvention aufgenommen wurde.

Am 20. März 1952 konnte das Erste Zusatzprotokoll in Paris unterzeichnet werden. Dessen Art. 1 schützt das Eigentum.

Die wesentliche Bedeutung der Vorschrift liegt in der Tatsache, daß es mit der Ratifizierung des Zusatzprotokolls durch alle Mitgliedstaaten außer Liechtenstein und der Schweiz zum ersten mal gelungen ist, überhaupt einen multilateralen und justiziablen Eigentumsschutz durchsetzen, der auch zu einer Vereinheitlichung des Rechts der

Mitgliedstaaten des Europarates auf diesem Gebiet beitragen kann.

C. Reprivatisierung als ungelöstes Problem in Polen – Ein Hindernis auf dem Wege zur Europäischen Union

Seit der Wende 1989 wurde die Rückgabe von enteignetem Vermögen als eine Aufgabe des Staates angesehen, die gelöst werden müsse. Die Regelung der Wiedergutmachung ist eine Bedingung für Polens Beitritt zur Europäischen Union.¹

Nur bezüglich des Vermögens der Kirchen und der Gewerkschaften erfolgte bislang eine vollständige Rückgabe des enteigneten Vermögens aufgrund von Gesetzen.² Andere Personen müssen die Rückgabe enteigneten Vermögens vor den Gerichten erstreiten. Dies gelingt dann, wenn das Verwaltungsgericht entscheidet, daß der Verwaltungsakt der Enteignung nach dem Recht, das zum Zeitpunkt der Enteignung galt, nichtig war.³ Die Nichtigkeit der damaligen Enteignung wurde z.B. angenommen, wenn die Bodenfläche des enteigneten landwirtschaftlichen Betriebes die Größe, von der an eine Enteignung durch die Agrarreform zulässig war, nicht erreicht hatte. Weigert sich die Behörde trotz Urteils, das Grundstück herauszugeben, muß der Alteigentümer die Herausgabe des Eigentums vor dem Zivilgericht geltend machen. In dem Zivilprozeß kann der Besitzer alle Einwände aus dem Verhältnis Eigentümer-Besitzer erheben. Ein Eigentumserwerb durch Ersitzung ist dagegen meist ausgeschlossen, da der Besitzer bösgläubig ist. Die Verfolgung der Rückgabe vor den Gerichten ist daher

¹ Begründung zum Gesetzentwurf für ein Reprivatisierungsgesetz, in: Druk Sejmowy (Drucksachen des Sejm) Nr. 1360 vom 20.09.1999, S. 33.

² Gesetz über die Beziehungen zwischen dem Staat und der Katholischen Kirche, Dz.U. 1989 Nr. 29, Pos. 154; Gesetz über die Rückgabe des verlorenen Vermögens der Gewerkschaften und gesellschaftlichen Organisationen als Folge der Einführung des Kriegszustands vom 25.10.1990, Dz.U. 1991 Nr.4, Pos.17.

³ P. Mohlek: Reprivatisierungsmöglichkeiten in Polen, OstEurR 1994, S. 253 – 277.

ein langwieriger Prozeß. Einige Gesetzte sehen eine bevorzugte Berücksichtigung der Alteigentümer beim Verkauf von staatlichen Grundstücken vor.⁴ Das Gesetz über die Bewirtschaftung des Bodens enthält jedoch keine Vorschriften über die unentgeltliche Rückgabe des Vermögens. Die Alteigentümer müssen ihre ehemalige Grundstücke zum gleichen Preis erwerben, den auch die übrigen Bewerber zahlen müssen.

In Polen hat man sich bis heute auf keine umfassende Formel für die Rückgabe des während der kommunistischen Zeit entschädigungslos entzogenen Eigentums einigen können. Unterschiedliche politische Konzeptionen stehen gegeneinander. Ein Regierungsentwurf des Reprivatisierungsgesetzes ist immer noch in Bearbeitung bei der parlamentarischen Kommission. Je weiter die Zeit voranschreitet, um so schlechter werden ganz offensichtlich die Erfolgschancen für ein solches Vorhaben. Keine Regelung ist eben auch eine Regelung, sie begünstigt die bestehenden Verhältnisse. Aber das Zögern beruht keineswegs auf einem platten Machtkalkül. Hier liegen unterschiedliche Auffassungen von Gerechtigkeit miteinander im Konflikt. Die Grundsatzfrage lautet nämlich, ob und wie nach dem Ende einer Diktatur Vergangenheitsbewältigung durch Wiedergutmachung betrieben werden kann. Das abgetretene Regime hat ja nicht nur Eigentum entzogen, sondern insgesamt auf allen Gebieten in massiver Weise in die Schicksale der Menschen eingegriffen. Viele Menschen haben unter den Verhältnissen des totalitären Systems gelitten, da die Möglichkeiten einer freien Lebensgestaltung und Entwicklung beschnitten wurden. Will man einen gerechten Ausgleich schaffen, so müssen alle diese Verluste in eine Gesamtbilanz eingestellt werden, ehe man daran geht, über Maßnahmen der Wiedergutmachung nachzudenken.

⁴ Art. 23 des Gesetzes über die Bewirtschaftung des Bodens

In allen Mitgliedstaaten der Europäischen Union gehört das Eigentumsrecht zu den besonders geschützten Grundrechten. Bei den Verhandlungen, die Polen bezüglich des Beitritts zur Europäischen Union momentan führt, spielt das Problem der Reprivatisierung eine große Rolle.

Die Teilnehmer des Ersten Polnischen Kongresses der Restitutionsgesellschaften haben sich an Romano Prodi, den Präsidenten der Europäischen Kommission, mit der Bitte gewendet, das Problem der Reprivatisierung dem Paket der Anpassungsgesetze zur Gesetzgebung der Europäischen Union anzuschließen.⁵ Der Bitte wurde entsprochen. Das bedeutet, daß Polen, um seine Verpflichtungen bezüglich des Beitritts zur Europäischen Union zu erfüllen, das Reprivatisierungsgesetz verabschieden muß.

⁵ Petycja do Komisji i w sprawie komisji, Rzeczpospolita 23.05.2000

D. Vergleich zu Deutschland

In der Bundesrepublik Deutschland ist die grundsätzliche Entscheidung für die Rückgabe entzogenen Eigentums gefallen. Freilich mit einer großen Ausnahme: Enteignungsmaßnahmen, die von der sowjetischen Besatzungsmacht selbst oder auf Grund ihrer Anordnungen in den Jahren 1945-1949 vorgenommen worden sind, werden nicht rückgängig gemacht. Der Grund liegt nicht allein in dem Wunsch der damaligen Sowjetregierung, daß ihre Handlungen nicht heute, ein halbes Jahrhundert später, von deutschen Gerichten möglicherweise für völkerrechtswidrig erklärt werden. Vielmehr hat sich in der entsprechenden Bestimmung des Einigungsvertrages zwischen den beiden deutschen Staaten⁶ im Grunde der einzige vor dem Beitritt zum einheitlichen deutschen Staat artikulierte handfeste und politisch bedeutsame Wunsch der Regierung der DDR niederschlagen, nämlich daß die Umstürzung der hergebrachten Eigentumsverhältnisse in den ersten Jahren der Besatzungszeit nicht wieder in Frage gestellt werden möge.⁷

Deutschland als ein Staat, der das Problem der Wiedergutmachung mittels der Reprivatisierungsgesetze versucht hat zu lösen, könnte für Polen eine Vorbildfunktion haben. Das Problem der Anpassung der deutschen Lösungen an die polnischen Verhältnisse ist aber nicht Untersuchungsgegenstand dieser Arbeit.

⁶ Art. 4 Nr. 5, eingegangen in Art. 143 Abs.3 GG

⁷ Christian Tomuschat: Eigentum im Zeiten von Demokratie und Marktwirtschaft, S.11

Teil 1. Das Reprivatisierungsverfahren in Polen

Kapitel 1. Reprivatisierung in Polen - das fehlende einheitliche Konzept der Wiedergutmachung der Eigentumsverletzungen

Bis heute wurde in Polen noch kein einheitliches Gesetz erlassen, das die Wiedergutmachung der Eigentumsverletzungen, die während der kommunistischen Herrschaft stattfanden, vorsieht. Es wurden eine Reihe von Anregungen und Gesetzesvorschlägen von Regierung, Parlament, Einzelpersonen und entsprechenden Organisationen eingebracht. Der Gesetzgeber konnte sich aber bisher nicht zu einer umfassenden Wiedergutmachung durchringen.

Die in der Öffentlichkeit geführte Debatte hat aber dazu geführt, dass das Bedürfnis der gesetzlichen Regulierung des Komplexes unbestreitbar scheint. Es ergeben sich folgende Argumente, die eindeutig für die Notwendigkeit der Reprivatisierung sprechen: Die Wiedergutmachung der Schäden und des Unrechts ist ein wichtiger Bestandteil des Eigentumsschutzes, der weiter eine der Grundlagen der Wirtschaftsordnung bildet. Die Reprivatisierung und Entschädigung benötigt den Wunsch, den Grundsatz der Unantastbarkeit des Eigentums wiederherzustellen.

Für die gesetzliche Regulierung sprechen auch ökonomisch - wirtschaftliche Argumente, unter anderen weil die Wiedergutmachung die Privatisierung unterstützt. Es sollen bestimmte Voraussetzungen geschaffen werden, die

Hindernisse für das Fremdkapital darstellen. Darunter fällt auch die Rückkehr der Alteigentümer ins aktive Marktleben, die Steigerung der Zahl effektiv tätiger Unternehmen und die Aufhebung der unklaren Eigentumsverhältnisse.

Unter den beachtenswerten Argumenten wird auch der Grundsatz betont, der sich aus den Verfassungswerten ergibt und vorsieht, die Reprivatisierungsprobleme angemessen zu regulieren. Weitere Argumente ergeben sich aus dem Bild Polens in der Welt. Die Reprivatisierung sollte dazu beitragen, Polen als Rechtsstaat in der Welt glaubwürdig zu machen.

Auf ähnliche Prinzipien berufen sich die Gesetzentwürfe von 1994, sowohl der parlamentarische als auch derjenige der Regierung. Sie spiegeln die in der Öffentlichkeit geführte Diskussion wieder.

A. Öffentliche Diskussion über Rückerstattung des enteigneten Vermögens – Grundsätze der Gesetzentwürfe.

Ein Problem, das in der öffentlichen Diskussion viele Auseinandersetzungen rechtlicher, politischer und sozialer Art hervorgerufen hat, ist die **Bestimmung der zur Wiedergutmachung berechtigten Personen**. In allen postkommunistischen Staaten, die Reprivatisierungsgesetze erlassen haben, wurde der Anspruch auf Wiedergutmachung für diejenigen Personen oder ihre Erben anerkannt, die zwei Bedingungen erfüllen: Erstens müssen sie zur Zeit des Eigentumsentzuges Staatsangehörige des betreffenden Staates gewesen sein, oder die ihnen zugefügten Schäden müssen in einem unmittelbaren Zusammenhang mit dem Entzug ihrer Staatsangehörigkeit gestanden haben. Zweitens müssen sie zum Zeitpunkt der Entscheidung über die Wiedergutmachung Bürger des betreffenden Staates sein und in diesem Staat ihren ständigen Wohnsitz haben.⁸ Das heißt, das Recht auf Wiedergutmachung wurde all jenen Personen aberkannt, die zum Zeitpunkt des Urteils über die Wiedergutmachung weder keine Staatsangehörige Polens sind, oder ihren ständigen Wohnsitz dort nicht haben. Die Staatsangehörigkeit als legitimes Kriterium der Berechtigung zur Wiedergutmachung lässt sich einfach erklären. Die Einschränkungen der Rechte von Bürgern fremder Staaten, die auf den Schutz der Eigentumsinteressen des Staates ausgerichtet sind, wurden durch die Verantwortungslast und Sorge für das wirtschaftliche und soziale Wohlergehen des eigenen Landes als berechtigt begründet.

⁸ M.Wyrzykowski: Reprivatisierung in Polen - ungelöste Probleme der Vergangenheit; in: Ch.Tomuschat (Hrsg.): Eigentum im Umbruch, Berlin 1996, S. 80;

Es wird argumentiert, dass der vorrangige Schutz der eigenen Bürger vor den Interessen der Bürger anderen Staaten ein allgemein angewandter Grundsatz sei. Dies könne nicht als Anzeichen der Diskriminierung oder der Verletzung des universalen Menschenrechts auf Eigentum angesehen werden, weil ein Bürger eines fremden Staates im Reprivatisierungsprozess seines Rechtes auf Wiedergewinnung des Vermögens nicht beraubt wird. Er muss aber die gesetzliche Bedingung erfüllen und die Staatsangehörigkeit des Staates annehmen, in dem sich das Vermögen befindet.⁹

Die Analyse der öffentlichen Diskussion und der in Polen erstellten Gesetzentwürfe führt jedoch zum Schluss, dass bestimmten Personengruppen, die durch Eigentumsentzug Schäden erlitten, in der normativen Regulierung die festgelegte Rechte vorenthalten werden. Es handelt sich vor allem um die Personen, die zum Zeitpunkt des Eigentumsentzuges Staatsangehörige eines anderen Staates waren oder infolge freiwilliger wie auch erzwungener Auswanderung Bürger eines anderen Staates wurden. Wenn die Personen zur Zeit der Entscheidung der Wiedergutmachung keine Staatsangehörigkeit des betreffenden Staates besaßen noch ihren Wohnsitz dort nicht hatten, bleiben sie außerhalb des Kreises der zur Wiedergutmachung berechtigten Personen.

Das gleiche gilt für zwei Untergruppen von Personen, die ihr Vermögen verloren haben.¹⁰ Die erste Untergruppe besteht aus den polnischen Bürgern jüdischer Herkunft, die ihr Vermögen im II. Weltkrieg verloren haben. In der Literatur finden sich Meinungen repräsentiert, die verlauten, dass die Enthaltung des Gesetzgebers in der Frage der Entschädigung für die Gruppe

⁹ J. Szachulowicz: Prawna i ekonomiczna problematyka reprivatyzacji nieruchomości rolnych (Die rechtliche und ökonomische Problematik der Reprivatisierung landwirtschaftlicher Immobilien), Państwo i Prawo (Staat und Recht) 3/1993, S. 40 (42).

¹⁰ M. Wyrzykowski: Reprivatisierung in Polen - ungelöste Probleme der Vergangenheit; in: Ch. Tomuschat (Hrsg.): Eigentum im Umbruch, Berlin 1996, S. 82

mit Argumenten technisch-administrativer Art begründet wird.¹¹ Mirosław Wyrzykowski ist der Meinung, dass man auf erhebliche rechtliche Schwierigkeiten, insbesondere auf Beweisschwierigkeiten stößt, weil man die Gründe für den Ausschluss der Personen oder ihren Erben aus der Berechtigengruppe nicht offen zur Kenntnis nehmen will. Die Beweisschwierigkeiten sollen mit dem Fehlen geodätischer Archive und Grundregister, wie auch mit dem Verlust der Grundbücher in der Zeit der II. Weltkriege verbunden sein.

Die andere Untergruppe, die aus dem Kreis der zur Wiedergutmachung berechtigten Personen in der öffentlichen Diskussion und in den Gesetzesentwürfen ausgeschlossen wurde, besteht aus Bürgern des Deutschen Reiches, die infolge der Änderung der deutschen Grenzen ausgesiedelt wurden oder freiwillig ihren Wohnsitz verließen. Das von den Bürgern zurückgelassene Vermögen wurde von den Behörden des Staates übernommen, dem nach dem II. Weltkrieg die Gebiete zufielen. In der ehemaligen Tschechoslowakei geschah es ähnlich wie in Polen, aufgrund der sogenannten Beneš-Dekrete, deren Verfassungsmäßigkeit im März 1995 durch ein Urteil des tschechischen Verfassungsgerichts bestätigt wurde. Die Gruppe der deutschen Staatsangehörigen wurde in Polen keinesfalls als zur Wahrnehmung der im Reprivatisierungsgesetz regulierten Wiedergutmachung berechtigt angesehen.

Die wichtigsten, in der öffentlichen Diskussion vorkommenden, Arten der Reprivatisierung sind Rückgabe des Vermögens, Zuteilung von Ersatzimmobilien oder Entschädigung.

¹¹ Op. cit. M.Wyrzykowski, S. 82-83

In der in der Öffentlichkeit und in politischen Kreisen geführten Diskussion wurde die volle Restitution an die Alteigentümer gefordert wie auch die Entschädigungslösung.

I. Verfassungsrechtliche Grundlage für das Reprivatisierungsgesetz

In den Begründungen der polnischen Entwürfe der Reprivatisierungsgesetze¹² werden drei Arten von Rechtsverletzung durch die Nationalisierungsgesetze benannt. Dazu gehören:

- Überschreitung der, in den Gesetzen (Dekreten) festgelegten, Nationalisierungsgrenzen,
- Unterlassen von Leistungen zugunsten der Personen, denen das Eigentum entzogen wurde - nicht ausgezahlte Entschädigung;
- Widerspruch der Nationalisierungsgesetze zu dem Rechtssystem (Märzverfassung).

Die ersten zwei Argumente für die Verabschiedung des Reprivatisierungsgesetzes bilden auch die Grundlage für die Beseitigung der Bestandskraft von Verwaltungsakten. Das Problem wird im Kapitel 1. Pkt. C. II. genauer besprochen.

Auf Grund des Art. 99 der Märzverfassung (nach dem II. Weltkrieg wieder in Polen geltend) war die Enteignung nur bei gleichzeitiger Entschädigung zulässig. Die Gesetze, die eine solche Entschädigung nicht vorsahen, waren laut der Begründung verfassungswidrig, also nichtig. Das letzte Argument wäre sicher ausreichend um die Restitution in Polen zu garantieren. Das ist aber in der polnischen Literatur keine herrschende Meinung.¹³ Andere Autoren meinen, daß die Märzverfassung zwei Arten des Eigentumsentzuges kannte: Enteignung – nur mit Entschädigung, und

¹² Die Begründung des Parlamentsentwurfes über Reprivatisierung und Rekompensationen vom 17.07.1998; Parlamentblatt Nr. 602 (Druk Sejmowy nr 602)

¹³ Sylwia Jarosz: Zagadnienie konstytucyjnych podstaw reprivatyzacji, PiP 1998, Nr. 7.

Nationalisierung – die keine Entschädigung verlangte. Die Rechtsdoktrin kann in diesem Punkt leider keine einheitliche Stellung finden. Man kann also nicht entschieden sagen, daß die Nationalisierungsgesetze wegen fehlender Entschädigungsregelungen verfassungswidrig waren.

Die neue polnische Verfassung vom Jahre 1997 sagt im Art. 64, daß jeder das Recht auf Eigentum hat. Das Eigentum von jedem unterliegt gleichem Schutz. Im Art. 21 der Verfassung ist das Eigentum als ein Grundsatz des Rechtssystems genannt. Gemäß dieser Verschrift wurde der Entzug des Eigentums nur für den öffentlichen Zweck und mit einhergehender Entschädigung erlaubt. Bei den Reprivatisierungsverfahren und der Rückgabe des Eigentums kann also der Gesetzgeber nur über das Eigentum verfügen, das heute dem Staat gehört.

Der Entzug des Eigentums, welches heute als Konsequenz der Kommunalisierung der Gemeinde gehört, wurde laut geltender Verfassung für Reprivatisierungszwecke unmöglich. Das Eigentum der Gemeinde genießt den gleichen Schutz wie jedes andere Eigentum. Der Entzug des Eigentums könnte aufgrund der Verfassung nur nach einem Gesetz und zugunsten des Staates, oder einer anderen Gemeinde dienendem öffentlichen Zweck, erfolgen. Man kann aber von keinem öffentlichen Zweck reden im Falle der Rückgabe des Eigentums an die alten Eigentümer. Dies bedeutet, daß die Immobilien, die heute den Gemeinden gehören, von dem Reprivatisierungsgesetz nicht betroffen sein dürfen, weil die verfassungsrechtliche Grundlage dazu fehlt.

II. Rückgabe des Vermögens *in natura*

Zur Wiedergutmachung der Enteignung in dieser Form sind nach der herrschenden Meinung vor allem die ehemaligen Eigentümer der Hof- und Parkkomplexe berechtigt. Diese Rechte könnten auch die ehemaligen Eigentümer desjenigen Teiles der Immobilien, der sich aus der bestehenden Struktur z.B. eines Unternehmens ausgliedern lässt oder von Wohnhäusern, d.h. Immobilien, die individuellen Zielen dienen sollten, Forstimmobilien, Seen, Trinkwasserspeichern und Apotheken, geltend machen.

Die Vermögensrückgabe würde gemäß der Gesetzentwürfe das Vermögen betreffen, das heute Eigentum des Fiskus, einer Gemeinde, eines Gemeindeverbandes oder eines mit der Zustimmung der Gemeinde nach dem Gesetz von 1981 handelnden staatlichen Unternehmens ist.

III. Ersatzvermögen

Oft sind seit dem Zeitpunkt der Enteignung des Vermögens viele Jahrzehnte vergangen und das Vermögen existiert faktisch (physisch) nicht mehr. Für solche Fälle, wie auch für Sachverhalte, in denen keine rechtliche Möglichkeit der Rückgabe *in natura* besteht, wurde angeboten, dass die berechtigten Personen ein Ersatzvermögen erhalten.

IV. Entschädigung

Die Berechtigten könnten in dem Fall, in dem es sich weder um die Rückgabe eines Vermögens noch um die Gewährung eines Ersatzvermögens mit entsprechendem Wert handelt, einen Kapitalgutschein erhalten. Er würde eine Form voller Entschädigung für verlorenes Vermögen oder einen Zuschlag zum Wert des zurückgegebenen oder ersetzten Vermögens darstellen. Der Kapitalgutschein würde gemäß der Vorschläge in den gesetzlichen Entwürfen den Charakter eines unverzierten Inhaberpapiers haben, im Namen des Fiskus ausgegeben und vom Börsenhandel ausgeschlossen. Es wurde geplant, dass man mit den Kapitalgutscheinen z.B. die Wohnungen bezahlen könnte, die durch den Fiskus oder die Gemeinde verkauft werden.

Es lässt sich nicht bestreiten, dass die volle Reprivatisierung, unabhängig von der Form, in der sie erfolgen soll, ein sehr kostspieliges Unternehmen ist. Es fehlt an den erforderlichen Finanzreserven für die Realisierung der Reprivatisierungsaufgaben. Solange die Frage der Wiedergutmachung des Vermögensentzuges ungelöst bleibt, wird sie ein Zeichen des Defizits des modernen ökonomisch - finanziellen Denkens in Polen sein. Mit Bedauern muss man feststellen, dass diese Tatsache in den parlamentarischen Kreisen nicht ausreichend gegenwärtig war.

Seit langer Zeit sind unterschiedliche Gesetzesentwürfe für die Reprivatisierung geplant, es wurde aber bis jetzt keine endgültige Regelung geschaffen.

B. Teilregelungen der Vermögensfragen

Einige Wohnhäuser, Geschäfte, Dienstleistungsbetriebe und Kleinunternehmen wurden an Alteigentümer zurückgegeben.¹⁴ In diesen Fällen handelt es sich aber um sondergesetzliche Regelungen, die kleine Teilbereiche umfassen, oder um die Korrektur rechtswidrig durchgeführter Enteignungen auf Grund des Verwaltungsverfahrens.¹⁵

I. Kirchliches Vermögen

Für alle größeren Glaubensrichtungen wurden besondere Gesetze erlassen.¹⁶ Sie ermöglichten die Wiedergutmachung von Enteignungen, die unter Verletzung des sozialistischen Rechts vorgenommen wurden. Es wurden

¹⁴ J. Antosiewicz: Reprivatisierung – Praxis der Verwaltungsorgane, Tätigkeit der Staatsanwaltschaft, Rechtsprechung, Rechte der Alteigentümer, Warszawa 1993.

¹⁵ J.Ch.Lowitzsch, K.Hermann: Privatisierung in Polen - Beteiligungsformen und Verpflichtungen bei Eigentumserwerb.

¹⁶ - Gesetz vom 17.5.1989 über das Verhältnis des Staates zur Katholischen Kirche in der Volksrepublik Polen, Dz.U. Nr. 29, Pos. 154;

- Gesetz vom 4.7.1991 über das Verhältnis des Staates zur Autokephalen Orthodoxen Kirche, Dz.U. Nr. 66, Pos. 287;

- Gesetz vom 13.5.1994 über das Verhältnis des Staates zur Evangelischen Kirche des Augsburgischen Bekenntnisses in der Republik Polen, Dz.U. Nr. 73, Pos. 323;

- Gesetz vom 13.5.1994 über das Verhältnis des Staates zur Evangelisch - Reformierten Kirche in der Republik Polen, Dz.U. Nr. 73, Pos. 324;

- Gesetz vom 30.6.1995 über das Verhältnis des Staates zur Kirche der Baptisten in der Republik Polen, Dz.U. Nr. 97, Pos. 480;

- Gesetz vom 30.6.1995 über das Verhältnis des Staates zur Evangelisch - Methodischen Kirche in der Republik Polen, Dz.U. Nr. 97, Pos. 479;

- Gesetz vom 30.6.1995 über das Verhältnis des Staates zur Kirche der Adventisten vom Siebenten Tag, Dz.U. Nr. 97, Pos. 481;

- Gesetz vom 30.6.1995 über das Verhältnis des Staates zur Polnisch - Katholischen Kirche in der Republik Polen, Dz.U. Nr. 97, Pos. 482;

- Gesetz vom 20.2.1997 über das Verhältnis des Staates zu Gemeinden jüdischen Glaubensbekenntnisses in der Republik Polen, Dz.U. Nr. 42, Pos.251;

- Gesetz vom 20.2.1997 über das Verhältnis des Staates zur Kirche der Katholischen Mariaviten in der Republik Polen, Dz.U. Nr.42, Pos. 252;

- Gesetz vom 20.2.1997 über das Verhältnis des Staates zur Kirche der Altkatholischen Mariaviten in der Republik Polen, Dz.U. Nr. 42, Pos. 253;

zwei Formen vorgesehen: Eigentumsübergang und Vergabe von Ersatzgrundstücken (Entschädigung). Befinden sich die Immobilien zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Gesetze noch im Besitz der betroffenen Glaubensgemeinschaft, geht das Eigentum Kraft Gesetz auf die besitzende juristische Person über. Wenn sie das Grundstück nicht besitzt, konnte sie in sehr begrenztem Umfang die Rückgabe beantragen. Meistens kam aber nach dem Enteignungsrecht eine Entschädigung oder die Verschaffung eines Ersatzgrundstückes in Betracht.

II. Vermögen von Opfern der Strafjustiz

Infolge der politisch motivierten Prozesse und des Kriegszustandes entstand eine Sonderkategorie des Vermögensverlustes. Die Problematik wurde im Gesetz über die Nichtigkeitsfeststellung von Entscheidungen, die gegen Personen ergingen sind, die wegen ihrer Tätigkeit für die Unabhängigkeit des polnischen Staates verfolgt wurden, festgehalten.¹⁷ Die Entscheidungen der Strafgerichte zwischen dem 1.1.1944 und dem 31.12.1956, die sich gegen Personen richten, die für die Unabhängigkeit Polens kämpften oder sich Zwangskollektivierungen widersetzen, wurden durch das Gesetz aufgehoben. Diesem Personenkreis wurde entweder die Rückgabe eingezogener Vermögenswerte oder bei Unmöglichkeit ein Wertersatz zugesprochen.

¹⁷ Dz.U. Nr. 34, Pos. 149.

III. Vermögen von Gewerkschaften und sozialen Organisationen

Den Gewerkschaften und anderen gesellschaftlichen Organisationen wurde das Eigentum in Folge der Ausführung des Kriegszustandes im Jahre 1981 entzogen. Die vermögensrechtlichen Folgen, insbesondere die Rückgabe der Vermögensgüter, wurden durch das Gesetz vom 25. Oktober 1990¹⁸ über die durch die Beschlagnahmemaßnahmen des Kriegsrechts betroffenen Organisationen – hauptsächlich der Gewerkschaft „Solidarnosc“ - beseitigt.

IV. Ostvermögen

Infolge der Gebietsveränderungen und Umsiedlungen wurden Liegenschaften jenseits des Flusses Bug in der heutigen Ostgrenze Polens verloren. Von besonderer Bedeutung ist die kraft des Dekrets vom 6.09.1944¹⁹ durchgeführte Agrarreform, ergänzt durch das Gesetz über verlassenes und aufgegebenes Vermögen vom 6.05.1945, das endlich durch das Dekret über verlassenes und deutsches Vermögen²⁰ vom 8.03.1946 ersetzt wurde. Das Dekret wurde hinsichtlich der Gebiete, die vorher zum Deutschen Reich gehörten, durch das Dekret über landwirtschaftliche Ordnung und Besiedlung der wiedergewonnenen Gebiete und der ehemaligen Freien Stadt Danzig²¹ vom 6.09.1946 modifiziert. Diese Regelung ergänzte das Dekret vom 27.09.1949 über die Übernahme von

¹⁸ Gesetz über die Rückgabe des durch die Gewerkschaften und andere gesellschaftliche Organisationen infolge der Einführung des Kriegszustandes verlorenen Vermögens, Dz.U. 1991 Nr.4, Pos.17.

¹⁹ Dz.U. 1945 Nr. 3, Pos. 13 mit späteren Änderungen;

²⁰ Dz.U. 1946 Nr. 13, Pos. 87 mit späteren Änderungen;

²¹ Dz.U. 1946 Nr. 49, Pos. 279 mit späteren Änderungen;

Immobilien in Staatseigentum, die zu jener Zeit keine Besitzer hatten und in bestimmten Kreisen östlicher Wojwodschaften lagen²².

Eine Vorzugsregelung gilt für das Ostvermögen der Personen, die in den ehemaligen polnischen Ostgebieten Liegenschaften zurücklassen mussten. Den Personen stand kraft internationaler Verträge ein Ausgleichsanspruch zu. Diese Personen konnten bis zum 31.12. 1992 einen Antrag auf Anrechnung des Wertes der Ostliegenschaften auf die Gebühren für die dauerhafte Nutznießung eines Grundstückes oder auf den Kaufpreis für eine Bauparzelle bzw. für ein Gebäude stellen. Bis Fristende, dem 31.12.1992 gingen 90.000 Anträge mit einem Gesamtvolumen von 4 Mrd. PLN bei den zuständigen Stellen ein.²³

Gemäß Art. 80 des Gesetzes über die Grundstücksbewirtschaftung und die Enteignung von Grundstücken ²⁴ stand den Eigentümern der Immobilien einen Entschädigungsanspruch zu.

V. Warschauer Immobilien

Sämtlichen Liegenschaften im Stadtgebiet wurden im Oktober 1945 durch das Dekret über das Eigentum und die Nutznießung von Grundstücken auf dem Gebiet der Hauptstadt Warschau vom 26. 10. 1945 ²⁵ enteignet, um einen schnellen Wiederaufbau der zerstörten Stadt zu ermöglichen. Auf

²² M.Wyrzykowski: Reprivatisierung in Polen - ungelöste Probleme der Vergangenheit; in: Ch.Tomuschat (Hrsg.): Eigentum im Umbruch, Berlin 1996;

²³ J.Ch.Lowitzsch, K.Hermann: Privatisierung in Polen - Beteiligungsformen und Verpflichtungen bei Eigentumserwerb.

²⁴ Vom 29. April 1985, Dz.U. 1985 Nr. 22, Pos. 99; 1988 Nr. 24, Pos. 170; 1990 Nr. 7, Pos. 464 und 1991 Nr. 30, Pos. 127; im weiteren: „GbuEntG“.

²⁵ Dz.U. Nr. 50, Pos. 279; im weiteren „Bierut Dekret“ genannt.

Grundlage des Dekrets und eines Ministerratsbeschlusses aus dem Jahre 1965²⁶ und Art. 82 Abs. 2 GbuEntG ist eine beschränkte Rückgabe durch den Stadtpräsidenten von Warschau erfolgt. Von den etwa 5.000 Teilrestitutionsanträgen sind etwa 7.500 ha Liegenschaften auf dem Gebiet der Stadt Warschau, im Wert von 3,3 Mrd. PLN betroffen.²⁷

In diesen Fällen ist es schon seit langer Zeit geplant ein separates Gesetz zu verabschieden.

²⁶ Ministerratsbeschluß Nr. 11 vom 31.1.1965 in Sachen Rückgabe einiger Gelände auf dem Gebiet der Hauptstadt Warschau (§ 1 und § 5)

²⁷ J.Ch.Lowitzsch, K.Hermann: Privatisierung in Polen - Beteiligungsformen und Verpflichtungen bei Eigentumserwerb, S.51.

C. Korrektur rechtswidrig durchgeführter Enteignungen

Bei fehlender Regelung der Reprivatisierung wurden die enteigneten Eigentümer dazu gezwungen, im Rahmen des geltenden Rechts bestimmte Maßnahmen zu suchen, um ihr Eigentum wiederzubekommen. Die heutige Gesetzgebung bietet gewisse - allerdings beschränkte – Möglichkeiten der Beseitigung des Enteignungsunrechts.

I. Rückgabe des enteigneten Grundstücks, wenn es „für den in der Enteignungsentscheidung bestimmten Zweck entbehrlich geworden ist“.

Die Möglichkeit der Rückgabe des Grundstücks an die vorherigen Eigentümer wurde zuerst im Art. 69 Abs. 1 GbuEntG in Verbindung mit der Verordnung des Ministerrates vom 16. Juli 1991 über Grundsätze sowie Art und Weise der Verrechnung im Falle der Rückforderung enteigneter Immobilien ²⁸ vorgesehen. Die enteigneten Liegenschaften wurden vor allem zurückgegeben, wenn ein enteignetes Grundstück „für den in der Enteignungsentscheidung bestimmten Zweck entbehrlich geworden,, war. Der vorherige Eigentümer konnte damals unabhängig von anderen Umständen die Herausgabe des Grundstücks fordern.

Die Möglichkeit der Rückgabe des Grundstücks an die vorherigen Eigentümer aus Art. 69 Abs. 1 GbuEntG (später 74 Abs. 1 GbuEntG) wurde

²⁸ Dz.U. Nr. 72, Pos. 315.

später durch eine ähnliche Regelung des Art. 136 Abs. 1 des Gesetzes vom 21. August 1997 über Bewirtschaftung von Immobilien²⁹ ersetzt. Der Umfang der neuen Vorschrift begrenzt aber im großen Maße die Voraussetzungen, bei deren Erfüllung das Grundstück entbehrlich für den in der Enteignungsentscheidung bestimmten Zweck geworden ist. In dem Falle, in dem das Grundstück nicht mehr für den ursprünglichen Zweck, der die Grundlage für die Enteignungsentscheidung bildete, genutzt werden darf, hat der vorherige Eigentümer im Laufe einer Frist von drei Monaten das Recht, die Rückgabe zu fordern.³⁰ Gemäß Art. 136 Abs. 2 des Gesetzes ist das Verwaltungsorgan verpflichtet, den enteigneten Eigentümer über Änderungspläne der Immobiliennutzung zu benachrichtigen. Von diesem Moment an hat der ehemalige Eigentümer drei Monate Zeit, um die Rückgabe der Immobilien zu fordern. Nach dem Ablauf der Frist steht ihm das Recht nicht mehr zu. Diese Frist kann nicht mehr verlangen werden (Präklusion). In der Praxis bedeutet es, daß die Änderung der Art der Immobiliennutzung im Vergleich zu dem Zweck aus der Enteignungsentscheidung selbst kein ausreichender Grund ist, um das Grundstück durch das Verwaltungsorgan als entbehrlich feststellen zu lassen. Im Falle des Unterlassens der Benachrichtigung seitens der Verwaltungsorgane wäre die Rückgabe, bei anderer Nutzung der Immobilien als der bei der ursprünglichen Entscheidung zugrunde gelegten, unmöglich. Das war mit Sicherheit vom Gesetzgeber nicht geplant. Bei dieser Systematik der Vorschrift von Art. 136 Abs. 2 könnte man aber denken, dass die Rechte der ehemaligen Eigentümer auf Rückgabe der Immobilien von der Benachrichtigung aber nicht von der Entbehrlichkeit der Immobilien für den Enteignungszweck abhängig sind. Eine solche Auslegung wäre falsch. Aufgrund Art. 136 Abs. 1 des Gesetzes vom 21.

²⁹ Dz.U. vom 29. September 1997 Nr. 115, Pos. 741, mit späteren Änderungen, im Pkt. a des Kapitels: „Gesetz“

³⁰ J. Szachulowicz: *Bewirtschaftung der Immobilien, Vorschriften und Kommentar*, Warszawa 1999, S. 387-389.

August 1997 über die Bewirtschaftung der Immobilien können die Immobilien unabhängig von der Zeit der Enteignung zurückgegeben werden, nur dann aber, wenn die Enteignung aufgrund von individueller Verwaltungsentscheidung erfolgte. Das heißt: die gegenwärtige Regelung schließt alle Sachverhalte aus, mit Ausnahme von denjenigen, die als Enteignungsverfahren *sensu stricto* betrachtet werden dürfen.³¹ Allen Eigentümern, die ihre Immobilien in Folge von Verhandlungen nach Art. 114 des Gesetzes, aufgrund eines Vertrages mit der Staatskammer veräußert haben, wird das Recht auf Rückgabe durch Art. 136 des Gesetzes entzogen.³² Im vorherigen Rechtszustand war die Rückgabe der Immobilien, die aufgrund der Enteignungsverträge enteignet wurden, auch möglich. Der Obergerichtshof meinte, dass in solchen Verträgen die Eigentümer ihren freien Willen nicht realisieren konnten und die Vertragsfreiheit durch den Staat begrenzt war.³³ Das Gesetz vom 21. August 1997 über die Bewirtschaftung der Immobilien schließt solche Fälle aus. Insbesondere umfaßt die Regelung u.a. die Immobilien, die nach den Gesetzen vom 12. März 1958 über Grundsätze und Verfahren der Immobilienenteignung³⁴ und vom 29. April 1985 über die Grundstücksbewirtschaftung und die Enteignung von Grundstücken³⁵ enteignet wurden.

Mit dem Antrag auf Rückgabe sollen nach dem Tode des ehemaligen Eigentümers all seine Rechtsnachfolger auftreten.³⁶ Die Forderungen der Eigentümer gemäß Art. 136 des Gesetzes habe zivilrechtlichen Charakter, die Realisierung des Anspruchs auf Rückgabe soll jedoch in einem

³¹ J. Siegień: *Bewirtschaftung der Immobilien - Kommentar*, Osrodek Doradztwa i Szkolenia Jaktorów 1999, S. 245.

³² III AZP 11/92; OSN 1993, Pos. 93

³³ Beschluß des Obergerichtshofes vom 20. Februar 1985, III AZP 8/84, OSN1985/10/145

³⁴ Dz.U. vom 1974, Nr. 10, Pos. 64, mit späteren Änderungen.

³⁵ Vom 29. April 1985, Dz.U. 1985 Nr. 22, Pos. 99; 1988 Nr. 24, Pos. 170; 1990 Nr. 7, Pos. 464 und 1991 Nr. 30, Pos. 127; im weiteren: „GbuEntG“.

³⁶ Urteil des Obergerichtshofes vom 16. Dezember 1987, IV SA 642/87, ONSA 1988, Nr. 1, Pos. 19

Verwaltungsverfahren erfolgen.³⁷ Nach Anmeldung der Rückgabeforderung sollte das Verwaltungsorgan in einer Entscheidung die Entbehrlichkeit der Immobilien feststellen. Das Eigentum an den Immobilien geht gemäß der Verwaltungsentscheidung wieder auf den ehemaligen Eigentümer über. Bei Erfüllung der Voraussetzungen widerspricht die Rückgabe der Immobilien nicht, dem vorherigen Übergang des Eigentums auf die Kommunen. Auch bei der Bildung von Pacht bleibt die Forderung auf Rückgabe gültig.

Der Weg der Wiedergutmachung der Enteignungen aus der Zeit der Verstaatlichung, der früher aufgrund Art. 69 Abs. 1 GbuEntG von den vorherigen Eigentümern genutzt werden konnte, ist jetzt durch das Gesetz über Bewirtschaftung der Immobilien begrenzt worden oder in vielen Sachverhalten sogar ausgeschlossen.³⁸

II. Beseitigung der Bestandskraft von Verwaltungsakten

Den wichtigsten Weg der Wiedergutmachung bietet das Verwaltungsverfahrensgesetzbuch durch Beseitigung der Bestandskraft von Verwaltungsakten. Dies gilt aber nur im Falle rechtswidriger Anwendung der Verstaatlichungsgesetze.

³⁷ Z.Truszkiewicz: Die Problematik der Rückgabe der enteigneten Immobilien, (Problematyka prawna zwrotu wywłaszczonej nieruchomości), Rejent 1993, Nr. 12, S.74.

³⁸ Urteil des Oberverwaltungsgerichtes vom 12. Januar 1994, IV SA 1943-1944/92, ONSA 1995, Nr. 1, Pos. 31.

a) Feststellung der Nichtigkeit eines Verwaltungsaktes nach Art. 156 VwVfG.

Die Möglichkeit der Feststellung der Nichtigkeit der Verstaatlichung entstand durch die Feststellung der Nichtigkeit eines Verwaltungsaktes gem. Art. 156 VwVfG. Die vorherigen Eigentümer konnten damals zB. wegen Rechtsverletzung Klage auf Feststellung der Nichtigkeit erheben.

Der gesetzliche Eigentumsübergang wurde bei den wichtigsten Nationalisierungen zusätzlich von der Verwaltung bestätigt und nach polnischer Rechtsdoktrin entfielen selbst nichtige bestandskräftige Verwaltungsakte der Tatbestandswirkung der Gerichte.³⁹ Gegen einen Vindikationsanspruch sprach jedoch das Verbot der Feststellung der Nichtigkeit gem. Art. 156 § 2 VwVfG (zehn Jahre Ablauf oder unabwendbare Wirkung der Entscheidung) und der Betroffene wurde dann auf einen Schadenersatzanspruch gem. 160 § 1 VwVfG verwiesen. Auf der Grundlage des Verwaltungsverfahrensgesetzes wurden die Entscheidungen von den zuständigen Verwaltungsorganen (Ministerien) erlassen.

Bezogen auf das Verfahren über Grundstücksrückgabe findet aber Art. 156 § 2 VwVfG, der nach 10 Jahren die Möglichkeit der Feststellung der Nichtigkeit ausschließt, meistens keine Anwendung. Gemäß von Art. 154 VwVfG kann eine endgültige Entscheidung, aufgrund derer keine der Parteien ein Recht bekommen hat, jederzeit durch das zuständige Organ geändert, wie auch aufgehoben werden. Den Eigentümern der Immobilien wurden die Rechte entzogen und der Staat, der bestimmte Rechte erworben

³⁹ B.Adamiak, J.Borkowski: Kommentar zum Verwaltungsverfahrensgesetz, Warszawa, 1996, zu Art. 156, Rdn.1-46.

hatte, kann nicht als Verfahrenspartei im Sinne des Verwaltungsverfahrens bezeichnet werden.

Das Verwaltungsverfahrensgesetzbuch bietet abhängig von dem Ablauf des Verwaltungsverfahrens und dem Grunde der Rechtsverletzung grundsätzlich auch andere Mittel der Beseitigung der Bestandskraft von Verwaltungsakten.

b) Widerspruch gegen bestandskräftige Verwaltungsakte nach Art. 127 VwVfG.

Wenn das Verfahren noch mit keinem endgültigen Verwaltungsakt abgeschlossen wurde, stand dem Eigentümer aufgrund des Art. 127 VwVfG das Recht zu Widerspruch bei einer oberen Verwaltungsinstanz.

c) Änderung vom bestandskräftigen Verwaltungsakt nach Art. 155 VwVfG

Das Verwaltungsverfahrensgesetz gab dem zuständigen Organ auch die Möglichkeit, den Verwaltungsakt selbst gem. Art. 155 VwVfG zu ändern. Dieser Weg der Wiedergutmachung blieb aber grundsätzlich nur theoretisch.

d) Wiederaufnahme des Verfahrens nach Art. 145 VwVfG

Gem. Art. 145 VwVfG wurde auch die Wiederaufnahme des Verfahrens möglich, für den Fall, dass grobe Verfahrensmängel stattgefunden hatten.

Gemäß Art. 34 Abs. 3 des Gesetzes vom 21. Oktober 1997 über die Bewirtschaftung von Immobilien⁴⁰ kann das Eigentum an einer Immobilie nicht veräußert werden, wenn bezüglich dieses Grundstücks ein Verfahren über die Richtigkeit des Eigentumserwerbes durch den Staat oder die Gemeinde läuft.

Die oben beschriebenen Möglichkeiten der Beseitigung der Bestandskraft von Verwaltungsakten, die das Verwaltungsverfahrensgesetzbuch bildet, haben aber nur subsidiären Charakter, und dürfen nicht als Endlösung der Reprivatisierungsprobleme betrachtet werden. Es kann hier von keinen allgemeinen Regelungen oder einer durchgängigen Praxis die Rede sein.

⁴⁰ Dz.U. vom 1997 Nr. 115, Pos. 741

III. Die Rückgabe des entzogenen Vermögens aufgrund zivilrechtlicher Ansprüche.

Die andere Möglichkeit der Wiedergutmachung bildet die Vindikation, d.h. zivilrechtliche Eigentumsherausgabeklage, die sich aber schwierig realisieren lässt.

Schwierigkeiten bereitet vor allem ein solcher Sachstand, wenn sich das entzogene Vermögen im Besitz der Untergliederungen des Staates befindet, d.h. Staat, Kommunen, staatlicher juristischer Personen, insbesondere Staatsunternehmen, und auf dem Wege des direkten Privatisieren entstandener Einpersonengesellschaften des Fiskus. Die Rechtssubjekte berufen sich oft auf Ersitzung um die Eigentumsherausgabeklage zu beseitigen.

IV. Die Beschwerde beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg.

Die Europäische Menschenrechtskonvention vom 4. November 1950 (EMRK) gilt in Polen unmittelbar. Die Bewohner Polens können sich also bei Rechtsverletzungen durch die öffentliche Gewalt auf den Schutz der EMRK berufen. So gewährt die EMRK jeder natürlichen Person, nichtstaatlichen Organisation oder Personenvereinigung ein Beschwerderecht beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg bei Verletzung der in der Konvention anerkannten Rechte durch

die öffentliche Gewalt. In der ersten Fassung der EMRK wurde ein Katalog der Grundrechte genannt, der kein Recht auf Achtung des Eigentums enthielt. Das Recht wurde durch das erste Zusatzprotokoll 1952 zum Katalog der geschützten Rechte zur Konvention hinzugefügt.⁴¹

Ist das Recht auf Achtung des Eigentums durch die öffentliche Gewalt verletzt, kann sich der Betroffene gemäß Art. 25 der EMRK in Verbindung mit Art. 1 des 1. ZP an den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte wenden. Diese Möglichkeit ist aber erst nach der Erschöpfung des nationalen Rechtsweges gegeben. Die Beschwerdefrist beträgt 6 Monate und beginnt mit Erlass der endgültigen innerstaatlichen Entscheidung. Für den enteigneten Eigentümer heißt das, dass als endgültige Entscheidung nicht die Enteignungsentscheidung an sich, die vor Jahrzehnten getroffen wurde gilt, sondern die spätere Entscheidung der Behörde, welche die Beseitigung der Bestandskraft von Verwaltungsakten ermöglicht. Zu diesem Zeitpunkt beginnt die Frist zu laufen. Das Verfahren ist kostenlos und es gibt auch keinen Anwaltszwang. Die Beschwerde ist durch den Beschwerdeführer oder seinen bevollmächtigten Vertreter schriftlich einzulegen.

Die Menschenrechtsbeschwerde kann im Einzelfall als „ultima ratio“, ein gewichtiger Rechtsbehelf bei der Durchsetzung der Freiheitsrechte gegenüber der Staatsgewalt sein.⁴²

Weitere Erwägungen zum Thema der Beschwerde an den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, bezogen auf Eigentumsentzug, befinden sich im Kapitel 6. dieser Arbeit.

⁴¹ Art. 1 des ersten Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention, welches am 20. März 1952 unterzeichnet wurde.

⁴² B. Schmidt-Bleibtreu, F. Dirnberger: Rechtsschutz gegen den Staat, S. 374-376, 4. Aufl. Dtv 1992.

D. Bedürfnis einer gesetzlichen Regelung –Vorschläge *de lege ferenda*

In Verbindung mit der Wiedergutmachung verbleiben unerledigte Sachverhalte, bei denen sich keine Ansprüche für den Alteigentümer stellen lassen, vor allem deswegen, weil die Rechtmäßigkeit und Richtigkeit der Normen, nach denen das Vermögen illegal übernommen wurde, nicht in Frage gestellt wurden. Das Bedürfnis der gesetzlichen Regelung bezieht sich grundsätzlich auf folgende Bereiche:⁴³

- Rückgabe von Hof- und Parkkomplexen,
- Vermögen, das 1958 in staatliche Zwangsverwaltung übernommen wurde, wenn es das Eigentum des Fiskus, einer Gemeinde oder Gemeinverbandes, einer Genossenschaft oder eines Unternehmens ist,
- Land- und forstwirtschaftlich genutzte Immobilien, die rechtswidrig entzogen wurden,
- Seen und Trinkwasserspeicher,
- Apotheken,
- Vermögen, das gem. dem Verstaatlichungsgesetz vom 3.01.1946 entzogen und für welches keine Entschädigung gezahlt wurde,
- Landgüter und Fabriken, die den früheren Besitzern entzogen wurden.

⁴³ M.Wyrzykowski: Reprivatisierung in Polen - ungelöste Probleme der Vergangenheit; in: Ch.Tomuschat (Hrsg.): Eigentum im Umbruch, Berlin 1996, S. 73;

In Polen hat man sich bis jetzt auf keine umfassende Formel für die Rückgabe des während der kommunistischen Zeit entschädigungslos entzogenen Eigentums einigen können. Unterschiedliche politische Konzeptionen stehen einander gegenüber. Je weiter die Zeit voranschreitet, um so schlechter werden die Erfolgschancen für ein solches Vorhaben. Keine Regelung ist eben auch eine Regelung; sie begünstigt, wie es Christian Tomuschat richtig bemerkt hat, die bestehenden Verhältnisse. Wie Tomuschat ⁴⁴ weiter behauptet, müssen, will man einen gerechten Ausgleich schaffen, alle diese Verluste, die in die Schicksale der Menschen eingegriffen haben, in eine Gesamtbilanz aufgenommen werden, ehe man daran geht, über Maßnahmen der Wiedergutmachung nachzudenken. In einem Staatswesen, dass sich dem Schutz menschlicher Würde verpflichtet fühlt, müssen im Grunde Brüche und Verwerfungen im persönlichen Lebenslauf aufgrund politischer Einwirkungen schwerer wiegen als bloße Vermögensverluste. Bei Tomuschat heißt es weiter: „Wie nach einem Kriege die Lasten gerecht verteilt werden müssen, so auch nach der Überwindung eines Gewaltregimes, das alle Bürger zu Opfern gemacht hat“.

⁴⁴ Ch. Tomuschat: Eigentum im Zeichen von Demokratie und Marktwirtschaft, in: Ch. Tomuschat (Hrsg.): Eigentum im Umbruch, Berlin 1996, S. 13;

E. Der Regierungsentwurf des Gesetzes über Reprivatisierung der Immobilien und einiger beweglichen Sachen der natürlichen Personen, übernommen durch Staat und Gemeinde der Stadt Warschau und über Rekompensen.⁴⁵

Die Regierung des Vorsitzenden J. Buzek kam den Bürgererwartungen entgegen und bot einen Entwurf des Komplexgesetzes über Reprivatisierungsfragen an, das schon über fünfzig Jahre erwartet wurde. Es handelt sich natürlich um einen in Arbeit befindlichen Entwurf des Gesetzes, der jedoch größere Chancen hat als die früher angebotenen, verabschiedet zu werden. Am 7. Oktober 1999 wurde der Entwurf im Parlament zum ersten Mal gelesen. Nach der Lesung wurde der Entwurf zur Außerordentlichen Kommission geschickt, die ihn aktuell weiter bearbeitet. Der Regierungsentwurf sieht folgende Rechtsregelung zur Restitution des enteigneten Eigentums vor.

I. Reprivatisierungsleistungen

Der Entwurf des Reprivatisierungsgesetzes kennt zwei Arten der Reprivatisierungsleistungen:

- Reprivatisierung – Rückgabe des Vermögens *in natura*,
- Rekompensation – Entschädigung durch Reprivatisierungsscheine.

⁴⁵ Druk Sejmowy Nr. 1360

Die Reprivatisierungsleistungen stehen den ehemaligen Eigentümern in folgenden Enteignungsfällen zu:

- im Falle der Immobilien, die aufgrund der Enteignungsvorschriften durch den Staat oder die Gemeinde der Stadt Warschau übernommen wurden,
- im Falle der Immobilien, die in den Jahren 1944-1962 ohne gesetzliche Grundlage oder unter Verletzung der Vorschriften enteignet wurden,
- im Falle der Immobilien, die nach dem 1. September 1939 durch den Okkupanten Deutschland besetzt wurden und nachfolgend durch den Staat oder die Gemeinde der Stadt Warschau übernommen wurden.

Keine Reprivatisierungsleistungen stehen den ehemaligen Eigentümern in folgenden Fällen zu:

- wenn das Eigentum an den Immobilien aufgrund vor dem Inkrafttreten des Gesetzes geltender Vorschriften zurück gegeben worden ist,
- wenn den Eigentümer die Entschädigung aufgrund des Art. 160 des Verwaltungsverfahrensgesetzes zugesprochen wird,
- wenn der Eigentümer sein Recht auf Entschädigung nutzend, das Eigentum oder Erbpacht anderer Immobilien erworben hat.

II. Die berechtigten Personen

Laut Art. 3 des Entwurfes ist die Person zum Empfang von Reprivatisierungsleistungen berechtigt, die, als natürliche Person am Tag der Enteignung, unter Ausschluss der Pkt. 2 und 5 des Art. 3 Bürger des polnischen Staates war. Die Ausnahmen beim Besitz der polnischen Nationalität beziehen sich auf zwei Fälle. Als berechtigte Personen sind auch die Personen anerkannt, denen gemäß des Beschlusses des Ministerrates vom 26. September 1946 die polnische Nationalität entzogen wurde, und die Rechtsnachfolger der berechtigten Personen, die gemäß polnischen Gesetzes zur Erbschaft berechtigt sind, selbst aber keine polnische Nationalität besitzen.

Weiterhin sind als berechtigte Personen die Eigentümer anerkannt, die ihre Immobilien nach dem 1. September 1939 auf dem Ostgebiet Polens, das später zur ehemaligen Sowjetunion gehörte, verloren haben. Diese Personen sollen aber bis zum 1. September 1999 das Territorium der ehemaligen Sowjetunion verlassen.

Gemäß dem Entwurf sind auch diejenigen als berechtigte Personen anerkannt, die das Eigentum aufgrund der Vorschriften über das Vermögen der Bürger fremder Länder verloren haben, und später gemäß dem Gesetz vom 28. April 1946⁴⁶ oder dem Dekret vom 22. Oktober 1947⁴⁷ die polnische Nationalität erhalten haben.

⁴⁶ Gesetz vom 28. April 1946 über die polnische Nationalität der polnischen Bürger wohnhaft auf dem wiedergewonnenen Gebiet; Dz.U. Nr. 15, Pos. 106

⁴⁷ Dekret vom 22. Oktober 1947 über der Nationalität der polnischen Bürger wohnhaft auf dem Gebiet der Freistadt Danzig; Dz.U. Nr. 65, Pos. 378

Kein Recht auf die Reprivatisierungsleistung hat die Person, der gemäß internationaler Verträge, die nach dem 1. Januar 1944 zwischen Polen und der Regierung des Staates dieser Person unterzeichnet wurden, das Entschädigungsrecht zustand. Aus dem Kreis der berechtigten Personen sind auch die Personen ausgeschlossen, die die polnische Staatsbürgerschaft gemäß dem Dekret vom 13. September 1946 über Ausschluss der Personen mit deutscher Nationalität aus der polnischen Gesellschaft verloren haben.⁴⁸

III. Art und Höhe der Reprivatisierungsleistung

Gemäß Art. 5 des Entwurfes schätzt man die Höhe der Reprivatisierungsleistung nach dem faktischen und dem Rechtszustand des Grundstücks vom Tag der Enteignung und nach dem Preis vom Tag des Inkrafttretens des Gesetzes. Die Höhe der Reprivatisierungsleistung umfaßt gemäß Art. 8 des Entwurfes 50% des Wertes der enteigneten Immobilien. Haben die berechtigten Personen auf Grund der anderen Vorschriften die Entschädigung bekommen, wird die Höhe der Reprivatisierungsleistung um eine Entschädigung gemindert.

⁴⁸ Dz.U. Nr. 55, Pos. 310

a) Die Rückgabe des Grundstücks *in natura*

Die Rückgabe des enteigneten Grundstücks ist gemäß Art. 12 des Entwurfes dann möglich, wenn das Grundstück das Eigentum folgender Rechtssubjekte ist:

- des Staates
- der juristischen Person der territorialen Selbstverwaltung, im Falle des unentgeltlichen Erwerbs des Grundstücks gemäß dem Gesetz
- der juristischen Person, bei dem Einverständnis dieser Person, der das Grundstück gemäß der speziellen Vorschriften erteilt worden ist.

Die Rückgabe der Immobilien *in natura* ist in folgenden Fällen ausgeschlossen:

- bei den Immobilien, die der Gegenstand eines Erbpachtsvertrages sind, es sei denn, dass die aus dem Vertrag berechnigte Person der ehemaligen Eigentümer ist,
- bei den Immobilien, die Gegenstand der Erbpacht zu Gunsten einer juristischen Person sind, soweit diese Person kein Einverständnis geäußert hat,
- bei den Immobilien, die von besonderer Bedeutung für die polnische Kultur sind,
- bei den Grundstücken, die innerhalb der Grenzen von Parkanlagen oder Reservaten liegen,
- bei den Immobilien, die ohne das Verlorengelien bisheriger Funktionen aus dem Komplex nicht ausgeschlossen werden dürfen,

- bei den bebauten Grundstücken, wenn der Wert der Gebäude den Wert des Grundstücks übersteigt,
- bei den Immobilien, die zur Sicherheit und Schutz des Staates erforderlich sind,
- bei den Grundstücken, die für öffentliche Wege übernommen wurden,
- bei den Immobilien, die in den Bebauungsplänen für die Infrastruktur (Abwasser, Wasserbehälter usw.) nötig sind.

Gemäß Art. 12 Abs. 4 des Entwurfes enthält der bisherige Eigentümer bei der Rückgabe der Immobilien, die rechtswidrig enteignet worden sind, keine Entschädigung.

Der Gesetzesentwurf kennt auch eine bedingte Rückgabe des Vermögens. Gemäß Art. 14 kann das Eigentum des Grundstücks, das für öffentliche Zwecke genutzt wird, zurückgegeben werden, aber nur wenn der Besitz 5 Jahre lang beim bisherigen Besitzer bleibt. Zwischen dem Besitzer (Verwalter) und dem neuen (früher enteigneten) Eigentümer soll gemäß Art. 48 ein Mietvertrag unterzeichnet werden. Gemäß Art. 15 des Entwurfes bleiben die Rechte Dritter unberührt.

Wenn das Wert des zurückgegebenen Grundstücks die Reprivatisierungsleistung übersteigt, ist der enteignete Eigentümer gem. Art. 16 zur Zahlung des Unterschiedes verpflichtet. Bei der Regelung von Art. 8, welcher die Reprivatisierungsleistung bis zu 50 % des Wertes des verlorenen Vermögens begrenzt, bleibt die Vorschrift genauso verfassungswidrig. Art. 16 Abs. 3 sieht vor, dass dem Staat das Recht auf Zinsen eines Lombard- Darlehens zusteht. Eine solche Regelung verletzt die Rechte der enteigneten Eigentümer und sollte unbedingt noch vor Beschluss des Gesetzes geändert werden.

b) Die Höhe der Reprivatisierungsentschädigung

Bei der Analyse des Gesetzesentwurfes sollte man die Frage stellen, ob Art. 8, der die Reprivatisierungsleistung in Höhe von 50% des verlorenen Vermögens vorsieht, nicht rechtswidrig ist. Das Grundgesetz sieht im Art. 64 Abs. 3 vor, daß das Recht auf Eigentum nur im Wege der gesetzlichen Regelung begrenzt sein kann und nur in einem solchen Umfang, der das Dasein des Rechtes nicht verletzt. Es ist schwer zu sagen, was der polnische Gesetzgeber unter „dem Dasein des Eigentumsrechtes“ verstanden hat, das muss noch durch die Auslegung des polnischen Verfassungsgerichtshofes geklärt werden. Die Natur des Eigentumsrechtes als eines der Grundrechte sieht in anderen Rechtssystemen vor, dass die Enteignung nur mit der obligatorischen Entschädigung, die dem Wert des Grundstücks entspricht, möglich ist. Das polnische Rechtssystem enthält eine entsprechende Regelung. Gemäß dem Gesetz über die Bewirtschaftung der Immobilien muss die Entschädigung für Enteignung dem faktischen Werte des Grundstücks entsprechen. Art. 8 des Entwurfes mindert das Recht auf die Rückgabe in natura und die Entschädigung (Reprivatisierungsleistung) bis zu 50 % des Wertes des verlorenen Vermögens. Der langfristige Legislativprozess, der die über 50 Jahre unregelte Situation der enteigneten Eigentümer jetzt endlich mit dem Entwurf beenden soll, legitimiert die verfassungswidrige Regulation keinesfalls. Bei einem solchem Rechtsstand würden die enteigneten Eigentümer die Kosten die durch Unterlassung der Rückgabe durch den Staat entstanden sind, bezahlen müssen. Man darf nicht vergessen, dass die meisten von den Eigentümern auch entsprechende Verluste wegen bis zu über 50 Jahre dauernder

Entziehung der Möglichkeit der Grundstücksnutzung (*lucrum cessans*) tragen. Beschließt das Parlament das Gesetz in diesem Wortlaut, wäre seitens des Ombudsmanns die Klage an das Verfassungsgericht wegen Grundgesetzverstoß möglich.

c) Reprivatisierungsscheine

Kann das Eigentum am Grundstück (Rückgabe in natura) nicht zurückgegeben werden, bekommt der Eigentümer die Reprivatisierungsscheine im Wert der Reprivatisierungsleistung (50 % des enteigneten Vermögens – Art. 8 und 9 des Entwurfes). Die Reprivatisierungsscheine können auch dann bezahlt werden, wenn die Reprivatisierungsleistung höher als der Wert des zurückgegebenen Grundstücks ist. Den Unterschied bezahlt man in die Reprivatisierungsscheine.

Gemäß Art. 18 wird der Reprivatisierungsschein ein Wertpapier für den Inhaber sein und unterliegt den Vorschriften des polnischen BGB. Der nominale Wert des Scheines umfaßt 1 Zloty. Bezüglich der Reprivatisierungsscheine finden die Vorschriften über den öffentlichen Umlauf der Papiere keine Anwendung. Der Umlauf der Reprivatisierungsscheine ist als unmateriell geplant. Der Inhaber muß die Scheine als Deposit bei einem Maklerbüro oder der Bank abgeben und bekommt einen Depositenschein. Gemäß Art. 20 des Entwurfes werden die Scheine als Zahlungsmittel für die in Art. 25 und 26 des Entwurfes bestimmten Immobilien, Anteile und Wohnungen des Staates oder der

Gemeinde zugelassen. Nach dem Ablauf von 10 Jahren werden die Reprivatisierungsscheine niedergeschlagen.

Kapitel 2. Die Funktion des polnischen Ombudsmanns auf dem Gebiet der Restitution des Eigentums

Nach Inkrafttreten der polnischen Verfassung am 2. April 1997 ist die Zahl der Beschwerden und Anträge an den Ombudsmann in Polen angewachsen. Die Bürger berufen sich direkt auf die Bestimmungen der neuen Verfassung. Gemäß Art. 80 des polnischen Grundgesetzes steht jedem Bürger das Recht zu, sich an den Ombudsmann zu wenden, um seine verfassungsrechtlichen Freiheiten gegen Verletzungen durch die Behörden zu verteidigen.

Den Ausgangspunkt der Untersuchung bildet die Darstellung der Institution des Ombudsmanns. In diesem Kapitel wird die Institution des Ombudsmanns und dessen praktische Wirksamkeit untersucht. Im Unterschied zum einfachen Petitionsrecht findet die dem Ombudsmann zustehende *actio popularis* besondere Berücksichtigung.

Die individuelle „Verdrossenheit“ über den Staat geht Hand in Hand mit der Auffassung darüber, wie gut die eigenen Interessen durch staatliche Handlungen oder Programme befriedigt werden. Aus Sicht der Bürger ist der Ombudsmann in erster Linie eine Anlaufstelle, an welche sie sich wenden können, wenn sie mit einer Verwaltungsentscheidung, dem Bearbeitungsprozeß oder dem Verhalten des Personals in einer Behörde

nicht einverstanden sind. Der Ombudsmann kann – im Bedarfsfall – helfen, unklare Beschwerden eindeutig zu formulieren, auf andere Einrichtungen (z.B. entsprechende Gerichte) verweisen oder die anhängige Beschwerde zielgerichtet weiterverfolgen.

A. Die Institution des Ombudsmanns

Der Beauftragte greift nicht in Beziehungen zwischen den Bürgern ein, sondern nur in solche zwischen Bürgern und den im Gesetz aufgezählten staatlichen oder gesellschaftlichen Organen und Institutionen. Der Ombudsmann übt die Kontrolle über die Verwaltung und – in begrenztem Umfang – über die Rechtspflege aus. Diese Kontrolle beschränkt sich inhaltlich auf die Beachtung der Rechte und Freiheiten der Bürger. Der Beauftragte hat keine über diese Kontrollfunktion hinausgehenden Rechte. Er kann nicht an Stelle der zuständigen staatlichen Organe handeln und den begehrten Akt vornehmen. Er nimmt auch nicht an Debatten zu gesellschaftlichen, wirtschaftlichen oder politischen Fragen teil. Er bedient auch keine faktischen Interessen. Der Ombudsmann betreibt keine wie auch immer geartete Politik. Das heißt, er zeigt Fehler, Lücken und Gerechtigkeitsverstöße im Rechtssystem und in der Verwaltungspraxis auf, macht aber grundsätzlich keine Aussagen dazu, wie die jeweiligen Lösungen auszusehen haben.⁴⁹

I. Aufgabenbereich des Ombudsmanns

Die praktische Tätigkeit des Ombudsmanns erstreckt sich auf folgende Gebiete:

⁴⁹ L. Garlicki: Die Evolution der Institution des Ombudsmanns in der heutigen Welt, in: Der Ombudsmann, Warschau 1989, S. 14.

- Darstellung bestimmter Probleme mit Gesetzgebungsvorschlägen zur Lösung vom Parlament (Sejm)
- Anträge an den Verfassungsgerichtshof
- Anträge auf Feststellung des Verstoßes von einfachem gegen höherrangiges Recht
- Anfragen an den Obersten Gerichtshof
- Beschwerden an das Oberste Verwaltungsgericht
- Mitteilung des Verfassungsgerichtshofes über die Beteiligung an Verfassungsbeschwerdeverfahren
- Außerordentliche Revision und Kassation

Der Ombudsmann hat aufgrund des polnischen Rechts nicht nur die Befugnis, individuellen Verwaltungs- und Gerichtsverfahren als Beteiligter beizutreten, sondern auch die Kompetenz, auf das Gesetzgebungsverfahren einzuwirken. Vom deutschen Petitionsrecht unterscheidet sich diese Kompetenz insbesondere dadurch, daß der Ombudsmann als vom Parlament unabhängiges Organ in der Lage ist, aktiv am Gesetzgebungsverfahren teilzunehmen. So steht ihm unter anderen das Rederecht vor dem Sejm zu sowie das Antragsrecht auf Normenkontrolle vor dem Verfassungsgerichtshof.⁵⁰

Das Gesetz über den Bürgerrechtsbeauftragten gibt einen sehr weiten äußeren Rahmen für die Arbeit des Beauftragten vor. Der Kreis der zulässigen Aufgaben ist groß:

- es gibt keine diesbezügliche „Verjährungsvorschrift“

⁵⁰ A. Łabno-Jablońska, S. Sagan: Der Bürgerbeauftragter, in: Verfassungsrecht RP, S. 49-57.

- Popularklage ist möglich, das heißt, daß auch ein nicht selbst Betroffener beim Bürgerbeauftragten zur Beschwerde befugt ist, und dieser die Beschwerde dann gerichtlich geltend machen kann.

Die einzige Begrenzung des Aufgabenbereiches ergibt sich aus der Formulierung, daß die **„Bürgerrechte und Freiheiten“** betroffen sein müssen, wie sie **„in der Verfassung und in anderen Rechtsvorschriften festgelegt sind“**.

II. Die verschiedenen Eingriffsmöglichkeiten des Ombudsmanns

Die Kontrolle erstreckt sich, entsprechend dem Wortlaut des Gesetzes, auf die Gesetzmäßigkeit und auf die Gerechtigkeit der angegriffenen Akte. Die Aufgabe besteht darin die Achtung der Bürgerrechte „im Rahmen der bestehenden Gesetze“ sicherzustellen. Der Ombudsmann hat das Recht, das „ob“ und das „wie“ der Intervention frei zu wählen. Er ist nicht verpflichtet, bestimmte Angelegenheiten zu erledigen und entscheidet im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben gemäß Art. 1 RPO-Gesetz⁵¹ frei über die Annahme oder die Abweisung einer Sache. Bei der Wahl des Interventionsmittels ist er nicht an die Wünsche und Vorschläge der Petenten gebunden, sondern er wählt aus dem Katalog der Art. 12, 14 und 17 RPO-Gesetz das seiner Meinung nach am besten geeignete Mittel aus. Der Beauftragte ist in seiner Tätigkeit nicht an die Fristen des Verwaltungsverfahrensgesetzes gebunden.

⁵¹ Gesetz vom 15. Juni 1987 über dem Bürgerbeauftragten; Dz.U. vom 1987, Nr. 21, Pos. 123; einheitliches Text Dz.U. 1991, Nr. 109, Pos. 471; weiter „RPO - Gesetz“.

III. Das Verhandlungsprinzip

Der Ombudsmann sucht zu vermitteln und zu mildern. Er versucht, entsprechend der Ombudspersonen-Tradition, Gegensätze abzubauen und Kompromißlösungen vorzuschlagen. Aus diesem Grundsatz ergibt sich, daß er immer erst mit dem mildesten Mittel beginnt und nur bei Erfolglosigkeit zu schärferen Instrumenten, etwa zu einer Klage vor dem Verfassungsgerichtshof, greift.

IV. Die Voraussetzung der Intervention des Ombudsmanns

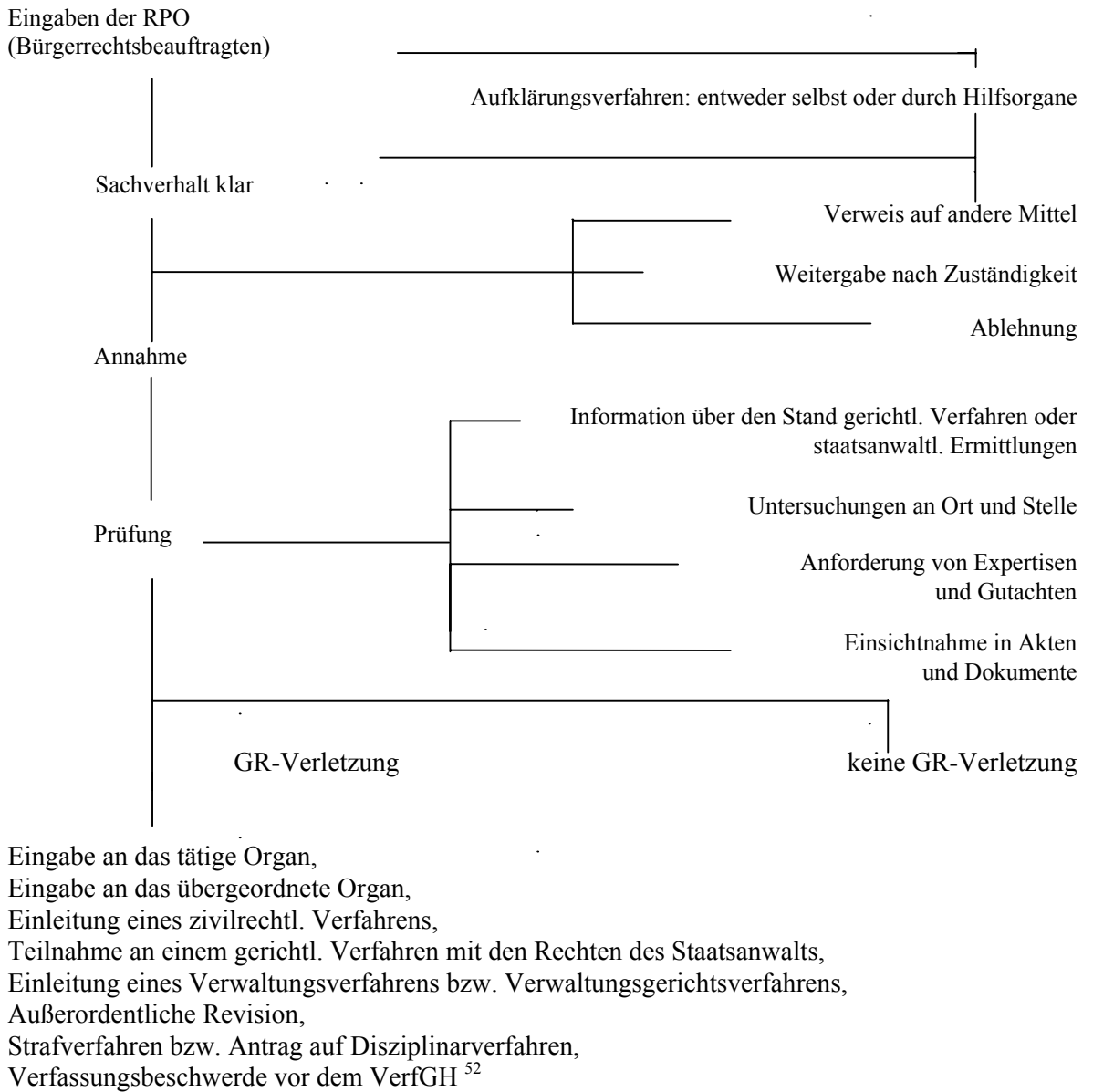
Das Eingreifen des Beauftragten in einer bestimmten Sache ist subsidiär. Solange dem Petenten andere Möglichkeiten offenstehen, seine Rechte zu verfolgen, gehen diese vor. Der Ombudsmann kann dem Reprivatisierungsverfahren nur dann beitreten, wenn es zur Verletzung gesetzlich geschützter Rechte der Bürger gekommen ist. Er darf im Falle einer Enteignung, die legal, das heißt gemäß damals geltenden Rechts, durchgeführt wurde, nicht handeln und nicht eingreifen. Die Kompetenz zur Wiedergutmachung über Enteignung liegt beim Sejm.

V. Die Möglichkeiten und Begrenzungen der Tätigkeit des Ombudsmanns im Bereich der Wiedergutmachung von Enteignungen

Der Ombudsmann ist verpflichtet, das Prinzip der Rechtssicherheit (*quieta non novare*) zu beachten. Kam es durch falsche Auslegung von Vorschriften zur Rechtsverletzung und wurde deren Auslegung später korrigiert, versucht der Ombudsmann die Folgen solcher falschen Rechtsanwendungen rückgängig zu machen. Betroffene können auch die Intervention des Ombudsmanns erwarten, wenn sich aus dem Sachverhalt ergibt, daß die Verwaltungspraxis fehlerhaft war.

Die Tätigkeiten des Ombudsmanns sind aber oft auf die Äußerung von Kritik oder auf die im RPO-Gesetz vorgesehenen Maßnahmen begrenzt. Er versucht in keinem Fall, Verwaltungsorgane zu ersetzen oder vom Parlament bestimmte Gesetzesregelungen zu verlangen. Seine Aktivität im Bereich des Gesetzgebungsverfahrens ist auf ein Rederecht vor dem Sejm begrenzt, welches vom ihm intensiv genutzt wird.

Befugnisse des Bürgerbeauftragten zur Lösung individueller Fälle



⁵² Georg Jaster: Der polnische Beauftragte für Bürgerrechte – Eine Institution zum Schutz der Grundrechte im Übergang zum realen Sozialismus zum bürgerlichen Rechtsstaat, Nomos Verlagsgesellschaft Baden-Baden 1994.

B. Die praktische Auswirkung der Tätigkeit des Ombudsmanns auf das Reprivatisierungsverfahren

Das Gesetz über den Beauftragten und Bürgerrechte hat eine voll funktionstüchtige Institution geschaffen. Der Ombudsmann hat guten Zugang zu Informationen, besitzt Autorität und verhältnismäßig vielseitige und weitreichende Befugnisse. Ein zentrales Anliegen der ersten Beauftragten und ihrer Nachfolger war und ist - immer noch, die Bedeutung der Bürgerrechte und Freiheiten sicherzustellen und in der Öffentlichkeit bekanntzumachen, sei es durch eigene praktische Arbeit in Form von Anträgen, sei es durch Anfragen oder Verfassungsbeschwerden an den Obersten Gerichtshof bzw. an den Verfassungsgerichtshof oder durch eigene wissenschaftliche Arbeiten.

I. Der Ombudsmann und das Parlament

Der Ombudsmann ist seiner Konzeption nach ein Parlamentbeauftragter. Er ist von diesem unabhängig, ist ihm aber berichtspflichtig, ist organisatorisch an das Parlament gebunden und schöpft einen großen Teil seiner Autorität aus dieser unmittelbaren Nähe zum Sejm.⁵³

Bei der Einrichtung der Institution des Ombudsmanns in Polen war der Sejm nur formell souverän. Tatsächlich war die Institution schwach und von den wesentlichen politischen Willens- und Meinungsbildungsprozessen ausgeschlossen. Vor diesem Hintergrund war die Schaffung der Institution des Ombudsmanns eine echte Reform, durch die der Sejm besseren

⁵³ gl. FN 52.

Einblick in Regierungs- und Verwaltungstätigkeit erhalten sollte, um handlungsfähiger zu werden. Diese Rolle hat der Ombudsmann verloren, da der Sejm durch den Machtwechsel vom Sommer 1989 zu einem echten Parlament mit der Aufgabe der Regierungsbildung wurde. Hierdurch ist das Selbstbewußtsein des Parlamentes und der Abgeordneten deutlich gestiegen. Gleichzeitig hat aber auch die Zusammenarbeit mit dem Ombudsmann gelitten.

II. Der Ombudsmann und die Verwaltung

Die Rolle des Ombudsmanns im Zusammenhang mit seinen Aufgaben im Bereich der Verwaltung läßt sich als „die Rolle des Bürgeranwalts“ bezeichnen. Aus seinen Berichten ergibt sich, daß die Probleme im alltäglichen Umgang mit der Verwaltung zahlreich waren und die betroffenen Behörden sich nicht immer kooperationsbereit verhielten. Dies auch der Grund dafür, daß der Ombudsmann die Nachkontrolle einführen mußte, um effektive Änderungen zu erreichen.

In den ersten Jahren der Tätigkeit des Ombudsmanns war sein Hauptproblem, der von ihm so genannte: „Verfassungsnihilismus“. Die Behörden und Ministerien nahmen die verfassungsmäßigen Rechte der Bürger in ihrer praktischen Arbeit nicht zur Kenntnis. Dies galt in noch größerem Maße für Rechte, die sich aus internationalen Verträgen ergaben. Weiterhin bestand das Problem, daß Entscheidungen nicht getroffen wurden, weil rechtliche Neuregelungen abgewartet wurden. Unbefriedigend war dieses Verhalten besonders in den Fällen, in denen den Betroffenen auch auf der Grundlage des alten Rechts hätte geholfen werden

können. Dies galt für die Fälle der Rückgabe von rechtswidrig verstaatlichten kleinen Handwerks- und Dienstleistungsbetrieben.⁵⁴

In den Fällen der Rückgabe zu Unrecht enteigneter Betriebe und Immobilien ist seit dreizehn Jahren praktischer Tätigkeit des Ombudsmanns kein endgültiges Ergebnis erzielt worden. Durch die Untätigkeit der Behörden und des Gesetzgebers stiegen Ungeduld und Unmut der Betroffenen und viele Fällen erledigten sich „von selbst“, da das fragliche Objekt verfiel oder in das Eigentum Dritter überging.

Ein nicht zu unterschätzendes Problem stellen die psychologischen Auswirkungen der 40jährigen sozialistischen Verwaltungspraxis dar. Die Behörden vor Ort waren nicht daran gewöhnt, Gesetze eigenverantwortlich und selbständig auszulegen und umzusetzen. Man wartete zunächst Durchführungsvorschriften ab, die im einzelnen festlegten, wie eine Vorschrift zu verstehen und anzuwenden sei. Die Veränderung des Denkens verlangt Arbeitshilfen und wird auch bei häufiger Intervention des Ombudsmanns immer noch ein längerfristiger Prozeß bleiben.

⁵⁴ gl. FN 52, 53.

C. Analyse der konkreten Handlungen des Ombudsmanns auf dem Gebiet der Wiedergutmachung von ungerechten Enteignungen von Immobilien

Ein recht deutlicher Teil der Aufgaben des Ombudsmanns hat Herausgabeansprüche zum Gegenstand, die sich auf Eigentumsverluste in der Kriegs- und Nachkriegszeit beziehen. In den Beschwerden geht es um verschiedene Arten von Enteignungen. Es kommen solche Sachverhalte vor, in denen die Enteignung infolge der Bodenreform, aber auch aufgrund verschiedener Einzelgesetze erfolgte. Es gab auch viele Beschwerden, die das Eigentum der polnischen Bürger auf dem Territorium der ehemaligen Sowjetunion betrafen. Durch die Verschiebung der polnischen Grenze nach Westen ging dieses Eigentum verloren („jenseits des Bug“, polnisch: „mienie zabuzańskie“).

I. Das Eigentum jenseits des Bug (polnisch: „mienie zabuzańskie“)

Der Ombudsmann nahm in diesen Fällen den Standpunkt ein, daß die seinerzeit geltenden Rechtsnormen nicht auf ihre Vereinbarkeit mit den Bürgerrechten überprüft werden, sondern als Bestandteile der damaligen Rechtsordnung hingenommen werden sollten. Wurde die Enteignung in Übereinstimmung mit den damaligen Gesetzen durchgeführt, so sieht der Ombudsmann keine Bürgerrechtsverletzung. Eine solche Rechtsverletzung liegt lediglich dann vor, wenn auch nach den damaligen Maßstäben exzessiv gehandelt wurde, wenn also Eigentum enteignet wurde, das von

den Verstaatlichungsvorschriften gar nicht erfasst war, wie dies in einer recht bedeutenden Zahl von Fällen geschah.⁵⁵

Ein anderes Problem brachten die Grundstücke jenseits des Bug mit sich. Hier wurden durch Gesetz Entschädigungen vorgesehen und eine Frist zur Anmeldung der Ansprüche bis Ende 1988 gesetzt. Die Antragsteller mußten den Eigentumsnachweis in einer sehr streng formellen Weise führen. Dies war in der Praxis so schwierig, daß fast kein Geschädigter in der Lage war, seine Ansprüche tatsächlich geltend zu machen. Durch Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofes und des Obersten Gerichtshofs von 1987 wurde das Verfahren zum Eigentumsnachweis vereinfacht. Eine Intervention des Ombudsmanns beim Sejm-Präsidium führte dazu, daß die Frist für die Anmeldung der Ansprüche zwei mal - bis Ende 1990 und später bis Ende 1992 – verlängert wurde.

Seit Beginn der Tätigkeit des Ombudsmanns wurde das Problem des jenseits des Bug verlorenen Eigentums Grund für über 30 seiner Interventionen bei höchsten Staatsorganen. Das Auftreten des Ombudsmanns hat folgende konkrete Ergebnisse gebracht:

- das Urteil des Obersten Gerichtshofes vom 10. April 1991, das festgestellt hat, daß der Entschädigungsanspruch für das jenseits des Bug verlorene Eigentum den Bürgern zusteht, die am 1. September 1939 auf den heute außerhalb polnischer Grenzen liegenden Gebieten wohnten und die an diesem Tage ihren Wohnsitz wegen des angefangenen Krieges verließen. Die vorherige Auslegung des Obersten Gerichtshofes hat das Recht auf die Entschädigung nur auf die Personen begrenzt, die in der ersten Umsiedlungsphase in den Jahren 1944-45 repatriiert wurden.

⁵⁵ Rückerstattungsforderungen in Verbindung mit dem Verlust von Immobilieneigentum – in der Praxis der Beauftragten für Bürgerrechte, in: RPO-Mat. Nr. 1, S. 8 ff. (Zdania rewindykacyjne w zwiazku z utrata wlasnosci nieruchomosci – w praktyce Rzecznika Praw Obywatelskich).

- die zweimalige Verschiebung der Frist zur Anmeldung von Anträgen, zunächst von 1988 bis Ende 1990 (mit Gesetz vom 29. April 1985 über Grundstücksbewirtschaftung und Enteignung von Grundstücken⁵⁶) und später bis Ende 1992.
- die Annahme des Grundsatzes (ab Dezember 1991), daß die Pflicht der Bewertung der Immobilien zum Zweck der Entschädigung den staatlichen Organen obliegt, durch den zuständigen Minister.
- die Zusage der Regierung, daß das Problem der Liegenschaften jenseits des Bug eine endgültige Lösung im Reprivatisierungsgesetz findet.
- die geplanten Regelungen in dem Reprivatisierungsgesetz sollen auch die Personen umfassen, die keinen Antrag auf Entschädigung gestellt haben.

Der Ombudsmann ist folgender Meinung:⁵⁷ „Die Feststellung Polens, daß polnischen Bürgern das Eigentum auf dem Gebiet eines anderen Staates entzogen wurde, bedeutet zugleich die Verpflichtung des polnischen Staates zur Entschädigung“.⁵⁸

⁵⁶ Vom 29. April 1985, Dz.U. 1985 Nr. 22, Pos. 99; 1988 Nr. 24, Pos. 170; 1990 Nr. 7, Pos. 464 und 1991 Nr. 30, Pos. 127; im weiteren: „GbuEntG“.

⁵⁷ Materialien 33, in: Bericht des Ombudsmanns für die Zeit vom 8. Mai 1996 bis 7. Mai 1997, S. 224, nachfolgend: „Mat.“; Materiały 33, Biuletyn RPO Sprawozdanie Rzecznika Praw Obywatelskich za okres od 8 maja 1996 do 7 maja 1997, str.224).

⁵⁸ Urteil des Obergerichtshofes III CZP 17/87.

II. Auswirkungen des Art. 2 Abs. 1 Buchstabe e) des Dekrets vom 6. September 1944 über die Durchführung der Landreform⁵⁹ übernommenen Liegenschaften

Gemäß dieser Vorschrift wurden mittels einer Landreform von Grundstücken, die größer als 100 ha waren, 100 ha übernommen und von landwirtschaftlichen Nutzflächen, die größer als 50 ha waren, bis maximal 100 ha - abhängig von der Größe der landwirtschaftlichen Nutzfläche - übernommen, sofern sie sich in den Bezirken Posen, Pommern, Schlesien oder auf den an Polen angeschlossenen Gebieten befanden .

Gemäß Art. 17 des Dekretes hatten die enteigneten Eigentümer das Recht auf Einzelbauernwirtschaft außerhalb des Bezirks, in dem sich die enteigneten Immobilien befanden, oder das Recht auf ein monatliches Entgelt in einer Höhe des durchschnittlichen Gehalts eines Beamten. Das Recht auf Zuteilung von Ersatzimmobilien lief am 5. April 1958 ab. An diesem Tag trat nämlich das Gesetz vom 12. März 1958 über den Verkauf staatlicher Liegenschaften und die Regelung der mit der Bodenreform und Landansiedlung verbundenen Fälle⁶⁰ in Kraft. Die Vorschrift (Art.17) des Gesetzes hat genau diese Folge (den Ablauf des Rechtes) vorgesehen, und nur die Bürger, die bis zum 12. März 1958 die Immobilien besaßen, konnten das Eigentumsrecht erhalten.

Unabhängig von der heutigen Bewertung der Regelung hat diese ausdrücklich eine bestimmte Frist für den Besitz der Ersatzimmobilien vorgesehen. Der Gesetzgeber wollte dadurch die Sicherheit und Stabilisierung des Immobilienmarkts erreichen. Demnach kann der

⁵⁹ Dz.U. vom 1945 Nr. 3, Pos. 13 mit späteren Änderungen

⁶⁰ Dz.U. vom 1958, Nr. 17, Pos. 71; mit späteren Änderungen; Dz.U. vom 1989 Nr. 58, Pos. 348 einheitlicher Text

Ombudsmann bei mangelnder Rechtsverletzung den enteigneten Eigentümern nicht helfen, soweit keine gesetzliche Neuregelung den Stand ändert.

III. Auswirkungen des Dekrets vom 27. Juli 1949 über Verstaatlichung unbesetzten Immobilien in Wojewodschaften Bialy Stok, Lublin, Rzeszów, Kraków übernommene Landimmobilien.⁶¹

Die ursprünglichen Eigentümer der Immobilien hatten das Recht auf Ersatzimmobilien, entweder landwirtschaftlicher oder nichtlandwirtschaftlicher Art. Das Recht ergab sich aus den Vorschriften des Dekrets vom 6. September 1944 über die Durchführung der Bodenreform⁶² und den Vorschriften des Dekrets vom 6. September 1946 über die Bodenreform und Ansiedlung auf dem Gebiet der wiedergewonnenen Liegenschaften und der ehemaligen Freistadt Danzig⁶³.

Die Situation ist mit der unter Punkt 3. b) des Kapitels beschriebenen Situation vergleichbar, das heißt, daß das Recht der enteigneten Eigentümer am 5. April 1958 niederschlagen wurde. Dies erfolgte gemäß Art. 17 des Gesetzes vom 12. März 1958 über den Verkauf staatlicher Ländereien und Ordnung der mit Landreform und Landansiedlung verbundenen Angelegenheiten.⁶⁴

⁶¹ Dz.U. vom 1949, Nr. 46, Pos. 339.

⁶² Dz.U. vom 1945, Nr. 3, Pos. 13 mit späteren Änderungen.

⁶³ Dz.U. vom 1946, Nr. 49, Pos. 279

⁶⁴ Dz.U. vom 1958, Nr. 17, Pos. 71, mit späteren Änderungen; Dz.U. vom 1989 Nr. 58, Pos. 348 einheitlicher Text

Die Intervention des Ombudsmanns bezogen auf die Art der Immobilien wurde auf die Fälle begrenzt, in denen es zur Verletzung der damals geltenden Vorschriften kam.

IV. Immobilien, die gemäß Art. 41 und 42 des Dekrets vom 6. September 1946 über die Landreform und Ansiedlung auf dem Gebiet der wiedergewonnenen Liegenschaften und der ehemaligen Freistadt Danzig in den Eigentum des Staates übergangen.⁶⁵

Es geht hier um die von den Eigentümern verlassenen und an einen anderen Besitzer übergebenen Immobilien und um solche, die am Tage des Inkrafttretens des Dekrets vom 14. Oktober 1946 im Besitz der Eigentümer waren und zu staatlichen Reserven angeschlossen worden waren.

Die Eigentümer der Immobilien hatten gemäß Art. 43 des Dekrets das Recht auf Ersatz (Immobilien). Am 5. April 1958 ist das Recht gemäß Art. 16 Abs. 1 des Gesetzes vom 12. März 1958 über den Verkauf staatlicher Ländereien und die Regelung der mit der Landreform und Landansiedlung verbundenen Angelegenheiten aufgehoben worden.⁶⁶

Die Möglichkeit der Intervention des Ombudsmanns ist, wie oben beschrieben, von der Verletzung der damals geltenden Vorschriften abhängig.

⁶⁵ Dz.U. vom 1946, Nr. 49, Pos. 279

⁶⁶ Dz.U. vom 1958, Nr. 17, Pos. 71, mit späteren Änderungen; Dz.U. vom 1989 Nr. 58, Pos. 348 einheitlicher Text

V. Das Vermögen, das wegen des Krieges ab dem 1. September 1939 verlassen und aufgrund des Dekrets vom 8. März 1946 über das verlassene und deutsche Vermögen in das Eigentum des Staates übernommen wurde.

Gemäß Art. 34 des Dekrets vom 8. März 1946 über verlassenes deutsches Immobilienvermögen erhielt der Staat nach dem Ablauf einer Frist von 10 Jahren das Eigentum an den betreffenden Immobilien. Die Frist von 10 Jahren rechnete man ab dem Tage des Inkrafttretens des Dekrets, das heißt, ab dem 19. April 1946. Wenn der Eigentümer des Vermögens innerhalb dieser Frist keine Schritte vornahm, um den Besitz an den Immobilien wiederzuerlangen, ging das Eigentum kraft des Dekrets auf den Staat über. Der Eigentumsübergang erfolgte stillschweigend (Ersitzung). Charakteristisch war hier, daß es unter diesen Voraussetzungen kein Besitz *cum animo rem sibi habendi* war. Der Ablauf von 10 Jahren bei Unterlassen des Eigentümers und ohne Versuch der Herausgabe der Immobilien genügten schon, um den Staat zum Eigentümer des verlassenen Vermögens zu machen.

Das Dekret sollte in der Nachkriegszeit den ursprünglichen Eigentümern das Eigentum sichern. Es ging darum, daß die Besitzer der Grundstücke, die keine entsprechenden Rechtstitel hatten, die Immobilien nicht ersitzen konnten. Das Herausgabeverfahren war im Dekret zu Gunsten der ehemaligen Eigentümer so weit wie möglich vereinfacht worden. Jedes Zeichen des auf Herausgabe des Eigentums gerichteten Willens des Eigentümers hat die Frist unterbrochen. Der Eigentümer selbst oder jede berechtigte Person (der Kreis war sehr breit bestimmt) konnte seine Forderungen bei den dazu berufenen Verwaltungsorganen

(Liquidationsämtern) geltend machen oder eine Herausgabeklage vor Gericht erheben.

Die Rechtslage bezüglich der Immobilien, die aufgrund des Dekrets in Staatseigentum übergingen, ist eindeutig. Die Geltendmachung der Eigentumsrechte der Betroffenen war auch hinreichend gesichert. Der direkte Grund für den Eigentumsübergang war hier das Unterlassen des Eigentümers.

Der Ombudsmann sieht keine Grundlage, um in solchen Fällen einzugreifen. Bei solchen Sachverhalten gab es keine Verletzung der Bürgerrechte. Der Wille des Gesetzgebers war die Sicherung und der Schutz der Rechte der Eigentümer, die in der ersten Nachkriegszeit weit von ihrem Vermögen entfernt waren. Der Eigentumsübergang auf den Staat war laut dem Dekret die endgültige Lösung. Er wurde als keine Art von Verstaatlichung des individuellen Vermögens durch den Gesetzgeber betrachtet.⁶⁷

VI. Das deutsche Vermögen und das Vermögen der Personen, die nach dem 31. August 1939 die polnische Nationalität ablegten oder zu einer vom Okkupanten privilegierten Gruppe (Reichs- oder Volksdeutsche) gehörten.

Gemäß der Vorschriften des Dekretes vom 8. März 1946 über deutsches und verlassenes Vermögen wurde kraft des Dekretes das Eigentum an

⁶⁷ Urteile des Obergerichtshofes: I CO 9/56/CSN vom 1957 Pos. 1; C 110/46-26-ON Pos. 3 vom 1947; I CO 16/60 OSN vom 1961 Pos. 31.

deutschem Vermögen auf den Staat übertragen. Als deutsches Vermögen wurde betrachtet:

- Vermögen des Deutschen Reiches und der ehemaligen Freistadt Danzig mit Ausnahme des Vermögens der Personen, die entweder polnischer oder einer anderen von den Okkupanten benachteiligten Nationalität waren,
- Vermögen von deutschen und Danziger juristischen Personen,
- Vermögen der juristischen Personen, die von deutschem oder Danziger Kapital abhängig waren,
- Vermögen der Flüchtlinge.

Der Eigentumsübergang erfolgte nach der Durchführung des Strafverfahrens, das mit der Klage des Staatsanwalts initiiert wurde und durch Urteil eines gesondert dazu berufenen Strafgerichtes beendet wurde. Die polnischen Bürger, die gegen ihren Willen in die Liste der deutschen Bürger eingeschrieben wurden, hatten in dem Verfahren die Chance, die Folgen des Dekrets bezüglich ihres Vermögens zu verhindern.

Das Gesetz vom 20. Juli 1950⁶⁸ legalisierte alle restriktiven Folgen und Sanktionen (Entzug der bürgerlichen Rechte) gegen oben beschriebene Personen. Das Dekret ließ nur die auf das Vermögen bezogene Urteile in Kraft treten. Wenn aber die vom Dekret 1946 betroffenen Personen am Tage des 22. Juni 1950 ihre Immobilien noch besaßen, konnten sie gemäß Art. 13 § 3 des Gesetzes vom 18. Juni 1946 die Enteignung verweigern. Die gleiche Möglichkeit der Befreiung von der Enteignung sah das Gesetz vom 20. Juli 1950 mit der Einführung einer Amnestie vor.

⁶⁸ Dz.U. vom 1950, Nr. 28, Pos. 270.

Gemäß Art. 13 § 3 des Dekrets vom 28. Juni 1946 war die Herausgabe des Grundstücks an die ehemaligen Eigentümer vorgesehen, wenn der Übergang mit einer Rechtsverletzung verbunden war.

Nur im Falle der faktischen Verletzung der Vorschriften durch staatliche Organe wäre die Intervention des Ombudsmanns berechtigt und sinnvoll.

Der Ombudsmann mußte aber auch viele Beschwerden abweisen, weil die Grundlage für sein Einschreiten, gerichtet auf Herausgabe der Immobilien, die aufgrund damals geltender Vorschriften in das Eigentum des Staates übergangen, fehlte. Nach der Meinung des Ombudsmanns bestehen bezüglich der rechtlichen Regelung keine Zweifel.⁶⁹ In dem Bereich ist auch kein Gesetz geplant, das die Situation der enteigneten Eigentümer ändern könnte.

VII. Grundstücke und Liegenschaften, die vor dem 1. September 1939 parzelliert wurden.

Die Auslegung bestimmter Vorschriften, die die Grundlage der in den Beschwerden beschriebenen Entscheidungen bildeten, hat oft zu beträchtlichen Zweifeln geführt. Deswegen hat sich der Ombudsmann an den Verfassungsgerichtshof gewandt mit der Bitte, eine verbindliche Auslegung von Art. 2 Abs. 1 Buchstabe e) des Dekrets vom 6. September 1944 über die Durchführung der Bodenreform festzulegen.⁷⁰ Die Frage lautete, ob die Immobilien, die vor dem 1. September 1939 parzelliert wurden, auch von der Wirkung des Dekrets betroffen seien.

⁶⁹ Berater des Ombudsmanns – Verlorene Vermögen (Poradnik Rzecznika Praw Obywatelskich – Utracone majątki), Warschau 1992, S. 17.

⁷⁰ Dz.U. vom 1945, Nr. 3, Pos. 13 mit späteren Änderungen

Der Verfassungsgerichtshof hat in seinem Beschluß vom 19. September 1990⁷¹ erklärt, daß, unabhängig von der Zeit der Eigentumsveräußerung, Art. 2 Abs. 1 Buchstabe e) des Dekrets keine Immobilien, die vor dem 1. September 1939 parzelliert wurden umfasse, falls die Gültigkeit der Entscheidung von den zuständigen staatlichen Behörden bestätigt wird. Das heißt, diese Immobilien sollen von der Bodenreform ausgeschlossen werden, was bedeutet, daß diesbezügliche Enteignungen rechtswidrig erfolgten.

Der Ombudsmann interveniert in solchen Fällen, weil die Enteignung unter Rechtsverletzung erfolgte.

VIII. Landwirtschaftliche Immobilien, die durch den Staat übernommen wurden aufgrund von Art. 9 (später Art. 16) des Gesetzes vom 12. März 1958 über den Verkauf von landwirtschaftlichen Immobilien der staatlichen Immobilienfonds und die Regelung von bestimmter Angelegenheiten, die mit der Durchführung der Landreform und Landbesiedlung verbunden waren.⁷²

Aufgrund dieser Vorschrift wurden alle Wald- und Feldgrundstücke, die bis zum Tage des Inkrafttretens des Gesetzes (5. April 1958) im Besitz des Staates waren, in Staatseigentum überführt. Es stand den ehemaligen

⁷¹ Sign. W 3 /89, Dz. U. vom 1990 Nr. 66, Pos. 396

⁷² Gesetz vom 12. März 1958 über Verkauf von landwirtschaftlichen Immobilien der Staatlichen Immobilien - Fonds und die Regelung von bestimmter Angelegenheiten, die mit der Durchführung der Landreform und Landbesiedlung verbundenen, einheitlicher Text: Dz.U. vom 1989 Nr. 58, Pos. 348 (Ustawa o sprzedaży nieruchomości rolnych Państwowego Funduszu Ziemi oraz o uporządkowaniu niektórych spraw związanych przeprowadzeniem reformy i osadnictwa rolnego).

Eigentümern bei dieser Art der Enteignung kein Recht auf Entschädigung zu.

Am 12. Oktober 1990 hat sich der Ombudsmann an den Verfassungsgerichtshof mit der Frage gewendet, ob bei der Auslegung von Art. 9 des oben zitierten Gesetzes nicht in der Frage zu differenzieren sei, wie der Staat in den Besitz der Immobilien gekommen sei. Nach Meinung des Ombudsmanns sollte die Vorschrift des Art. 9 nur dann Anwendung finden, wenn der Eigentümer kein Interesse an den Immobilien geäußert hatte. In der Begründung der Fragestellung argumentierte der Ombudsmann, daß die richtige Auslegung die Anwendung dieser Vorschrift in denjenigen Sachverhalten ausschließen müsse, in denen es dem Eigentümer trotz entsprechender Bemühungen nicht gelang, den Besitz zu behalten oder wiederzubekommen. Wenn der Verfassungsgerichtshof der Argumentation des Ombudsmanns gefolgt wäre, wäre eine Wiedergutmachung möglich gewesen. In seinem Beschluß vom 20. Februar 1991⁷³ hat sich der Verfassungsgerichtshof der Meinung des Ombudsmanns nicht angeschlossen und die bisherige Auslegung dieser Vorschrift bestätigt. Das heißt, daß in jedem Fall, in dem die Immobilien im Besitz des Staates waren, sie aufgrund geltender Vorschriften (Art.9) enteignet wurden. Wie der Staat in Besitz der Immobilien gelangte, blieb damit unerheblich.

⁷³ Sign.: W 5/90, Dz.U. vom 1991 Nr. 20, Pos. 118

IX. Parkanlagen und Palais, die aufgrund des Dekrets vom 6. September 1944 über die Durchführung der Landreform in Staatseigentum übernommen wurden.⁷⁴

Der Ombudsmann handelt nur in denjenigen Sachverhalten, in denen es zur Rechtsverletzung kam. Er ist auch an die geltenden Gesetze gebunden. Es kommt aber vor, daß er aus Gründen der öffentlichen und ökonomischen ratio legis auf Änderung der Vorschriften nicht mehr wartet und bestimmte Tätigkeiten vornimmt.

Besonders die Parkanlagen und Palais sind ein Beispiel einer solchen Intervention des Ombudsmanns. Der Beauftragte hat in einem Brief an den Kultur- und Kunstminister das Problem umschrieben und nach möglichen Lösungen gefragt. Der Minister antwortete, daß bis zur Regelung dieser Frage durch das Reprivatisierungsgesetz die Antwort im Gesetz vom 29. April 1985 über Bewirtschaftung und Enteignung von Immobilien zu suchen sei. Art. 40 Abs. 4 des Gesetzes ⁷⁵ gibt die Möglichkeit, Parkanlagen und Palais für 1 (einen) symbolischen Zloty zurückzugeben. In der Praxis bedeutet dies, daß die ehemaligen Eigentümer oder ihre Nachfolger die Chance hätten, das Eigentum zurückzubekommen. Sie sollten vor Gericht eine Klage auf Feststellung der Nichtigkeit der Enteignungsentscheidung (wegen grober Rechtsverletzung) erheben. Wenn die Enteignung ohne Rechtsverletzung erfolgte, könnten sich die berechtigten Personen an die zuständigen Verwaltungsbehörden mit dem Antrag auf Pacht und Verkauf der Gebäude für einen symbolischen Zloty wenden. Die Grundlage für einen solchen Antrag ist das Vorkaufsrecht, das sich aus dem Gesetz vom 29. April 1985 ergibt.

⁷⁴ Dz.U. vom 1945, Nr. 3, Pos. 13 (mit späteren Änderungen)

⁷⁵ Dz.U. vom 1991, Nr. 30, Pos. 127.

X. Immobilien, die zuerst unter Zwangsverwaltung, später in das Staatseigentum übernommen wurden (kleine Wirtschaftsbetriebe, Werkstätten und Pensionen)

Die bezeichneten Objekte wurden gemäß der Vorschriften des Dekretes vom 16. Dezember 1918⁷⁶ unter Zwangsverwaltung gestellt und später gemäß dem Gesetz vom 25. Februar 1958 über die Regulierung des Rechtsstandes⁷⁷ in das staatliche Eigentum übertragen. Man sollte erwähnen, daß gemäß der Vorschriften des Dekrets von 1918 Wirtschafts- und Handelsunternehmen, insbesondere Kreditunternehmen, Banken, Versicherungsagenturen, Bahnen, wissenschaftliche, kulturelle und öffentliche Unternehmen, Stiftungen, die sich auf dem Gebiet Polens befanden, unter Zwangsverwaltung fallen konnten. Außerdem konnten auch die Unternehmen unter Zwangsverwaltung gestellt werden, die ihre Tätigkeit beendeten und deren Aktivität im Interesse des Staates lag.

In der Praxis wurden aber in den vierziger und fünfziger Jahren viele kleine wirtschaftliche Unternehmen, wie Mühlen, Werkstätten, Pensionen und Einfamilienwohnungen verstaatlicht. Diese Objekte sollten überhaupt nicht unter die Vorschriften des Dekretes fallen. In diesen Fällen kam es zur exzessiven Anwendung der Vorschriften.

Außerdem kam es zur Anwendung der Vorschriften des Gesetzes vom 25. Februar 1958, die den Rechtszustand in den rechtswidrigen Fällen legalisierten.

In seinem Handeln hat der Ombudsmann bei den verschiedenen Ressorts nach einer gemeinsamen und einheitlichen Regelung zur Beseitigung von

⁷⁶ Dz.U. vom 1991, Nr. 30, Pos. 127, einheitlicher Text

⁷⁷ Dz.U. vom 1946, Nr. 3, Pos. 17.

rechtswidrig geführten Enteignungen gefragt. Als Antwort wurde vorgeschlagen, daß die Eigentümer bis zur Verabschiedung einer komplexen gesetzlichen Regelung abwarten sollten. Auf eine solche Lösung konnte sich der Ombudsmann aber nicht einigen. Er führte Korrespondenz mit entsprechenden Ministerien. Seine Stellungnahme in der Sache wurde durch ein frühes Urteil des Obergerichtshofes vom 8. Dezember 1987⁷⁸ unterstützt. In dem genannten Urteil äußerte der Oberste Gerichtshof die Meinung, daß die Vorschriften des Dekretes vom 16. Dezember 1918 keine Grundlage bieten, um Pensionen und Einfamilienwohnungen unter Zwangsverwaltung zu stellen. Die entsprechenden Verwaltungsentscheidungen seien rechtswidrig, was den ehemaligen Eigentümern das Recht auf die Rückgabe der Immobilien sicherte.

Die weiteren Interventionen des Ombudsmanns von April und Mai 1990 haben endlich die Wiederaufnahme des Verfahrens bewirkt. In 20% der Fälle bis zum Jahre 1992 wurden positive Entscheidungen getroffen.⁷⁹

Die Tätigkeit des Ombudsmanns hat in mehreren Fällen zur Anfechtung der Entscheidungen oder Feststellung der Nichtigkeit von Enteignungsentscheidungen geführt, in denen ohne gesetzliche Grundlage beispielsweise folgende Objekte unter Zwangsverwaltung gestellt wurden: Mühlen,⁸⁰ Pensionen,⁸¹ Fabriken,⁸² Druckereien,⁸³ Kinos⁸⁴ oder Palais.⁸⁵

Dank der Intervention des Ombudsmanns müssen die Eigentümer in den oben erwähnten Fällen nicht auf eine gesetzliche Regelung warten. Die

⁷⁸ Sign. III CZP 47/87, OSN vom 1988 Heft 7-8.

⁷⁹ Der Ratgeber des Ombudsmanns: Das verlorene Vermögen – Rückgabe und Entschädigung, Warschau 1992.

⁸⁰ RPO/68575/91/IV; RPO 171637/94/IV

⁸¹ RPO/11945/89/IV

⁸² RPO/89418/91/IV

⁸³ RPO/58768/94/IV

⁸⁴ RPO/62049/90/IV

⁸⁵ RPO/125536/93/IV

betroffenen Eigentümer sollten sich direkt an das zuständige Ressort oder an den Ombudsmann wenden. Alle Verwaltungsentscheidungen, die den Eigentümern die Wiederaufnahme des Verfahrens oder die Feststellung der Nichtigkeit einer Entscheidung versagen, können beim Oberverwaltungsgericht durch Klage angefochten werden.⁸⁶

XI. Immobilien, die aufgrund des Gesetzes vom 3. Januar 1946 über den Übergang von den Immobilien, die für die Staatswirtschaft grundsätzliche Rolle spielen, in Staatseigentum übernommen wurden.⁸⁷

Viele Bürger beschwerten sich in Briefen, daß der Staat seine Verpflichtung zur Zahlung von Entschädigungen nicht erfüllt hat. In diesen Beschwerden geht es um Immobilien, die im Art. 3 des Gesetzes vom 3. Januar 1946 über den Übergang in das Staatseigentum der für die Staatswirtschaft bedeutsame Gebiete genannt wurden. In dieser Vorschrift werden siebzehn Arten verstaatlichter Unternehmen erwähnt (unabhängig von der Größe), welche die Voraussetzung erfüllten, daß während einer Schicht zumindest fünfzig Arbeitnehmer arbeiteten. Gemäß Art. 7 des Gesetzes sollen die Eigentümer der Unternehmen innerhalb eines Jahres eine Entschädigung für die Enteignung bekommen. Die Frist beginnt mit dem Tage der Aushändigung des Bescheides, mit der Anweisung die Höhe der Entschädigung zu berechnen. Die Eigentümer sollen ihr Geld in Form von Wertpapieren, bar oder in sonstiger Weise bekommen. Die Spezialregelungen über die Art der Abrechnung soll der Ministerrat im Rahmen der gesetzlichen Ermächtigung bestimmen. Dies ist bisher nicht

⁸⁶ Gemäß der Urteil Obergerichtshofes – Sign. III AZP 2/91.

⁸⁷ Dz.U. vom 1946, Nr. 3, Pos. 17 mit späteren Änderungen

geschehen. Die meisten Eigentümer bekamen ihre Entschädigung bis heute nicht.

Im Jahre 1990 schlug der damalige stellvertretende Premierminister, L. Balcerowicz vor, daß eine Möglichkeit zur Erfüllung der staatlichen Verpflichtungen gegenüber den Eigentümern die Gewährung entsprechender Gesetze darstellt. Als Entschädigungsmittel wurden von Balcerowicz Privatisierungsscheine oder Aktien vorgeschlagen.

XII. Immobilien, die durch die Gemeinde der Stadt Warschau, später durch den Staat (auf dem Gebiet Warschaus zur Zeit vor dem Krieg – sog. Warschauer Immobilien) übernommen wurden.

Gemäß Art. 1 des Dekrets vom 26. Oktober 1945 über Eigentum und Nießbrauch von Grundstücken auf dem Gebiet der Stadt Warschau⁸⁸ sind mit Inkrafttreten des Dekrets (26. November 1945) alle Immobilien, die auf dem Gebiet der Stadt lagen, Eigentum der Gemeinde Warschau geworden. Das Dekret sollte Grundstücke auf dem Gebiet Warschaus schnell verfügbar machen, um einen möglichst zügigen Wiederaufbau der zerstörten Stadt zu ermöglichen.

Fünf Jahre später wurden die gleichen Grundstücke als Eigentum des Staates anerkannt.⁸⁹ Bezüglich der Gebäude, die sich auf den Grundstücken befanden, ist das Eigentum grundsätzlich bei den ursprünglichen Eigentümern geblieben. Sie oder ihre Rechtsnachfolger, die Immobilien in Besitz hatten, konnten innerhalb von 6 Monaten nach der Aneignung des Grundstückes durch Staatsorgane gemäß Art. 7 des Dekrets einen Antrag

⁸⁸ Dz.U. vom 1945, Nr. 50, Pos. 279

⁸⁹ Gemäß Art. 32 des Gesetzes vom 20. März 1950 über Geländeorgane der einheitlichen Staatsregierung; Dz.U. vom 1950, Nr. 14, Pos. 130

auf Erbpacht mit einer symbolischen Miete oder auf Erteilung des Bebauungsrechtes auch gegen eine symbolische Gebühr, stellen. Die Erbpacht und das Recht auf die Bebauung wurden später zunächst in zeitlich begrenztes Eigentum und dann weiter in Erbnießbrauch umgewandelt. Wurde dem Eigentümer keine Erbpacht oder kein Bebauungsrecht zugesprochen, ist das Eigentum an den Gebäuden, die sich auf seinem Grundstück befanden, auf den Staat übergegangen. Die Vorschriften des Dekretes sahen in einem solchem Fall, wie auch in den Fällen, in denen der Eigentümer keinen Antrag gestellt hat, eine Entschädigung in Form von Wertpapieren für seine Immobilie (Grundstück und Gebäude) vor. Als einziger Grund für eine negative Entscheidung war im Dekret (Art. 7 Pkt. 2) der Widerspruch zwischen den Rechten der Eigentümer (z.B. Erteilung des Bebauungsrechtes) und dem sich aus dem Bebauungsplan ergebenden Bestimmungszweck der Immobilien vorgesehen. Bezüglich der Entschädigung wurde die Gemeinde zum Ausgleich für die Aneignung durch das Dekret zu folgendem verpflichtet:

- im Falle einer positiven Entscheidung des Antrages, zur Feststellung, ob die Übergabe des Grundstücks auf Grund der Erbpacht oder des Bebauungsrechtes an den Eigentümer erfolgt und unter welchen Bedingungen;
- im Falle einer negativen Entscheidung des Antrages, je nach den konkreten Möglichkeiten ein anderes Grundstück unter gleichen Bedingungen anzubieten und darauf bezogen entweder Erbpacht oder ein Bebauungsrecht zu gewähren;
- im Falle, daß der Eigentümer weder einen Antrag stellt, noch Erbpacht oder ein Bebauungsrecht gewährt wird, zur Zahlung einer Entschädigung, deren Höhe von einer Bewertungskommission bestimmt wird; Die Entschädigungsforderung wurde nach Ablauf von 6 Monaten

nach Ergreifung des Besitzes durch die Gemeinde fällig und verjährte in 3 Jahren.

Die Entschädigungen wurden aber nicht ausgezahlt, weil entsprechende Verordnungen, die aufgrund des Dekrets erlassen wurden, das Verfahren so beeinflussten, daß die ehemaligen Eigentümer praktisch keine Möglichkeit hatten, ihre Forderungen rechtzeitig und in zulässiger Form anzumelden. Das Dekret enthielt in Art. 4 und Art. 9 a eine gesetzliche Ermächtigung für den Minister für Wiederaufbau und Verwaltung. Dieser war dafür zuständig, durch Verordnung folgendes zu beschließen:

- 1) den Termin und das Verfahren zur Besitzübernahme an Grundstücken durch die Gemeinde;
- 2) den Personalbestand und das Verfahren der Bewertungskommission, Grundsätze und das Verfahren der Entschädigungsauszahlung und der Herausgabe von Wertpapieren;

Aufgrund der gesetzlichen Ermächtigung wurde vom Minister die Verordnung vom 27. Januar 1948 über die Übernahme in den Besitz der Gemeinde von Grundstücken auf dem Gebiet Warschaus herausgegeben.⁹⁰ Aufgrund der Verordnung sollte die Übernahme der Grundstücke in den Gemeindebesitz durch Bekanntmachung in einem Amtsblatt des Stadtvorstandes sowie Veröffentlichung in einer Tageszeitung und durch öffentlich ausgehängte Plakate erfolgen. Der Termin zur Anmeldung der Forderungen war von der Übernahme des Besitzes an einem Grundstück durch die Gemeinde abhängig. Die Übernahme selber erfolgte dann durch die beschriebene Bekanntmachung. In vielen Fällen kam es aber zu keiner Bekanntmachung. Selbst bei Bekanntmachung hatten die Eigentümer sehr begrenzten Zutritt zu den entsprechenden Publikationen. In der Praxis

⁹⁰ Dz.U. vom 10.02.1948

bedeutete dies, daß den Eigentümern die Möglichkeit der Geltendmachung von Forderungen entzogen wurde.⁹¹

Weitergehend wurde die Rechtslage bezüglich der Warschauer Immobilien im Gesetz vom 22. April 1985 über Bewirtschaftung und Enteignung von Immobilien reguliert.⁹² Das Gesetz sieht in Art. 82 Abs. 1 das Recht der Eigentümer auf Entschädigung als erloschen an, wenn diese keinen Antrag auf Erbpacht oder Bebauungsrecht gestellt haben. Gleiches galt auch für Eigentümer, deren Anträge negativ entschieden wurden. Es wurde zwar die Möglichkeit des Erbnießbrauchs und der Rückgabe des Eigentums an Grundstücken vorgesehen, allerdings mit Ausschluß der Fälle, in denen die Grundstücke bereits mit einem Nießbrauch zu Gunsten Dritter belastet worden waren.

Erstens hat das Gesetz von 1985 den Eigentümern damit das Recht auf Entschädigung für enteignete Immobilien versagt. Zweitens bezogen sich die Entschädigungen nur auf Gebäude und Wohnhäuser, nicht jedoch auf Produktionsmittel und Unternehmen. Drittens wurden in den Fällen, in denen Entschädigungen gewährt wurden, wieder die Fälle ausgeschlossen in denen die Immobilien an Dritte weiter veräußert worden sind. Diese Situation führte dazu, daß die Betroffenen (Eigentümer und ihre Rechtsnachfolger) die Kosten der mangelnden Pflichterfüllung durch den Staat tragen sollten.

Das Verwaltungsverfahren führte grundsätzlich in fast allen Fällen zu einer Rechtsverletzung. Es wurden Art. 67 und 72 des Verwaltungsverfahrensgesetzes verletzt, weil jede Tätigkeit, die im Verwaltungsverfahren stattfindet, in einem Protokoll festgehalten werden muß. Dies geschah jedoch nicht. Alle für das weitere Verfahren

⁹¹ H.Golanowski: Die Reprivatisierungsprobleme der Warschauer Immobilien aufgrund aktuell gültigen Rechtsvorschriften (*Problemy reprivatyzacji gruntów warszawskich w swietle aktualnie obowiazujacych przepisów prawa*), *Monitor Prawniczy* 1998 Nr. 2, S. 46-49.

⁹² Art. 89 und 90 des Gesetzes, einheitlicher Text Dz.U. vom 1991, Nr. 30, Pos. 127.

bedeutsamen Handlungen, die nicht durch ein entsprechendes Protokoll dokumentiert wurden, müssen als Aktennotiz hinzugefügt werden.

Am 27. Januar stellte der Ombudsmann vor dem Präsidium des Parlamentes einen Antrag auf Aufhebung des Art. 89 Abs. 1⁹³ des Gesetzes vom 29. April 1985.⁹⁴ Alle oben erwähnten Beschlüsse *de lege ferenda* sollen im Reprivatisierungsgesetz ihre endgültige Lösung finden. Den Eigentümern steht aber aufgrund aktueller Rechtsvorschriften die Möglichkeit der Beseitigung der Rechtskraft von Enteignungsentscheidungen zu. Der Ombudsmann hat den Eigentümern folgende Rechtsmittel angeboten. Sie sollen aufgrund von Art. 156 § 1 des Verwaltungsverfahrensgesetzes Nichtigkeitsfeststellungsklage bezüglich der oben genannten Verwaltungsentscheidung erheben. Bezogen auf dieses Verfahren findet § 2 dieser Vorschrift, der nach 10 Jahren diese Möglichkeit ausschließt, keine Anwendung. Aufgrund von Art. 154 des Verwaltungsverfahrensgesetzes kann jede endgültige Entscheidung, die keiner der beteiligten Parteien Rechte verschafft hat, jeder Zeit durch das zuständige Organ geändert oder aufgehoben werden.

Dem Antrag auf Feststellung der Nichtigkeit gemäß Art. 156 VwVfG sollen folgende Unterlagen beigelegt werden:

- ein voller Auszug aus dem Grundbuch,
- die Situationskarte der Immobilien für den Rechtszweck,
- ein Gerichtsurteil, das die Rechte der Rechtsnachfolger bestätigt,
- der Ablehnungsbescheid des Antrages auf Erbpacht zugunsten des ehemaligen Eigentümers,
- das Dokument über die Aneignung des Grundstücks durch die Gemeinde der Stadt Warschau,

⁹³ Art. 89 Abs.1 wurde als Art. 82 Abs. 1 numeriert.

⁹⁴ Die Vorschrift hat den Eigentümern, dessen Immobilien aufgrund des Dekretes vom 26. Oktober 1946 enteignet worden sind, das Recht auf Entschädigung verweigert.

- der Nachweis, daß sich das Grundstück zur Zeit im Besitz des Staates befindet.

Gemäß Art. 34 Abs. 3 des Gesetzes vom 21. Oktober 1997 über die Bewirtschaftung von Immobilien⁹⁵ kann das Eigentum an einer Immobilie nicht veräußert werden, wenn bezüglich dieses Grundstücks ein Verfahren zur Feststellung der Rechtmäßigkeit des Eigentumserwerbs durch den Staat oder durch die Gemeinde läuft.

⁹⁵ Dz.U. vom 1997 Nr. 115, Pos. 741

XIII. Immobilien, die in der Kriegszeit 1939-1945 für öffentliche Zwecke übernommen wurden.

Das Dekret vom 7. April 1948 sah vor, daß die Enteignung von den zwischen 1. September 1939 und 9. Mai 1945 „für öffentlichen Zweck“ besetzten Immobilien zugelassen ist. Art. 2 des Dekrets hat sehr allgemein bezeichnet, was man unter „öffentlichem Zweck“ verstehen soll. Die Praxis hat durch extensive Auslegung dieser Vorschrift geltendes Recht verletzt. Die Grundstücke und auf ihnen befindlichen Gebäude wurden oft von Sicherheitsdiensten oder der Armee als Büros oder Unterkünfte benutzt. Diese Art des Gebrauchs kann keinesfalls in einem Rechtsstaat als rechtmäßiger „öffentlicher Zweck“ einer Enteignung anerkannt werden.

Der Ombudsmann trat in solchen Fällen für die Interessen der Betroffenen ein, was oft zu einer Rückgabe der aufgrund des Dekrets enteigneten Grundstücke führte.

D. Schlußbemerkungen

Es ist durchaus denkbar, daß ein Einschreiten des Ombudsmanns für den einzelnen Petenten zwar keinen Erfolg brachte, dieses aber dennoch Auswirkungen auf die Behörden hatte. Die Wirkung der Tätigkeit des Ombudsmanns auf die Administration läßt sich anhand der beobachtbaren Veränderungen bei den Behörden erkennen. Diese Veränderungen können auf verschiedenen Wegen herbeigeführt worden sein:

- direkte Einwirkung durch Korrespondenz und Empfehlungen an die betreffende Verwaltungsstelle,
- indirekte Einwirkung durch Einflußnahme auf den politischen Prozeß durch:
 - Veröffentlichung von Fällen in Jahresberichten und Diskussion im Parlament, oder im Idealfall durch einen Parlamentsausschuß (außerordentlicher Ausschuß zur Vorbereitung des Gesetzes über die Reprivatisierung),
 - Öffentlichkeitsarbeit, zum Beispiel Vorträge vor Interessengruppen,
 - Medienberichterstattung über die Arbeit des Ombudsmanns, Radio- und Fernsehauftritte.

Der Ombudsmann in Polen hat wertvolle Arbeit im Bereich der Reprivatisierung und des Schutzes der Bürgerrechte auf das Eigentum geleistet. Dank seinen Interventionen bei den Verwaltungsbehörden sind mehrere Grundstücke zu den ehemaligen Eigentümern zurückgegangen. In seiner Arbeit ist der Bürgerbeauftragte offensichtlich von existierenden Vorschriften begrenzt. Er kann das Parlament in Polen nicht ersetzen und

verfügt auch auf keine Instrumente, die in der Verwirklichung von
Gesetzvorschlägen resultieren könnten.

*Teil 2. Deutsche Erfahrungen auf dem Gebiet der
Wiedergutmachung von Enteignungen in der
ehemaligen DDR*

Kapitel 3. Die Wiedergutmachung in der Bundesrepublik Deutschland für das in der ehemaligen DDR verstaatliche Eigentum

Die Eigentumsverhältnisse in der DDR spiegelten die sozialistische Gesellschaftsordnung wieder. Eigentum hat aus marxistischer Sicht nicht nur zivilrechtliche Funktion, sondern auch eine ideologische. Es ist der Ausgangspunkt der wirtschaftlichen Struktur einer Gesellschaft. Im Gegensatz zum einheitlichen abstrakten Eigentumsbegriff des bürgerlichen Rechts konzipierte das „sozialistische“ Recht der DDR zwei Eigentumsklassen: das moralisch überlegene „sozialistische Eigentum“ und das stets funktionsgebundene „persönliche Eigentum“. Bereits im Jahre 1945 wurden Verordnungen in Kraft gesetzt, die eine demokratische Bodenreform mittels „Liquidierung des feudal-junkerlichen Großgrundbesitzes“ als Ziel nannten.⁹⁶ Betroffen waren ferner, unabhängig von der „Größe der Wirtschaft“, der Grundbesitz von „Kriegsverbrechern und Kriegsschuldigen, der Naziführer und aktiven Verfechter der Nazipartei“. Durch diese Maßnahmen verloren 7160 Großgrundbesitzer und 4537 „aktive Faschisten und Kriegsverbrecher“ ihr Eigentum.⁹⁷ Gerichtliche Rechtsschutzmöglichkeiten gegen diese Maßnahmen gab es nicht. Der Grund und Boden gelangte zu einem nicht mehr exakt ermittelbaren Prozentsatz in das Volkseigentum, der Rest wurde als so

⁹⁶ Darunter fielen der gesamte Großgrundbesitz über 100 ha, mit allen Bauten, Inventar und anderen landwirtschaftlichen Vermögen.

⁹⁷ Riege, in: Autorenkollektiv, Staatsrecht der DDR, 2. Aufl. (1984), S.55 ff.

genannte „Bodenreformgrundstücke“ an Kleinbauern, insbesondere Aussiedler und Flüchtlinge aus den besetzten Ostgebieten, verteilt.⁹⁸

Mit der Wiedervereinigung Deutschlands wurde die Rechtspolitik vor eine historisch einmalige Aufgabe gestellt. Die gesetzgeberische Lösung der offenen Eigentums- und Vermögensfragen mußte im Interesse der Betroffenen so schnell wie möglich vorangetrieben und abgeschlossen werden. Es waren verschiedene Lösungsmöglichkeiten denkbar, sie reichten von einer strikten und generellen Rückübereignung an die ehemaligen Eigentümer bzw. Ihre Erben über eine eingeschränkte Rückübertragung bis hin zu ihrer völligen oder partiellen Ersetzung durch eine Entschädigungsverpflichtung bzw. staatliche Ausgleichsleistung.⁹⁹

Am 15. Juni 1990 wurde die „Gemeinsame Erklärung der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik zur Regelung offener Vermögensfragen“ unterzeichnet. Die gemeinsame Erklärung ist später nach Art. 41 Abs.1 EV Bestandteil des Einigungsvertrages geworden. Der Einigungsvertrag konnte die Fülle schwieriger rechtlicher Einzelprobleme nicht abschließend erfassen und bewältigen. Er enthielt aber zunächst die in der ehemaligen DDR vorgefundenen Nutzungsverhältnisse im Interesse der Nutzung in den Neuen Bundesländern und erteilte gleichzeitig dem Gesetzgeber den Auftrag, sie an die für alle Bürger im wiedervereinigten Deutschland geltenden gesetzlichen Bestimmungen anzupassen.¹⁰⁰

Nach dieser Gemeinsamen Erklärung sollte enteignetes Grundvermögen den ehemaligen Eigentümern oder ihren Erben grundsätzlich zurückgegeben werden (Abs. 3 Nr.3). Davon wurde eine Ausnahme

⁹⁸ Wiss: Einigungsvertrag und Eigentum in den fünf neuen Ländern, Juristische Schulung 1991, S. 714-719.

⁹⁹ H.-J. Papier, NJW 1991, S. 193 ff

¹⁰⁰ E. Schmidt-Jortzig: Neues Recht für Nutzungsverhältnisse an Grundstücken in den neuen Ländern, Das Bundesministerium der Justiz informiert

gemacht, nämlich wenn eine Rückgabe infolge zwischenzeitlich bewirkter Nutzungsänderungen „von der Natur der Sache her“ nicht möglich war (Abs. 3 Nr. 3 a) oder Bürger der DDR inzwischen „in redlicher Weise“ Eigentumsrechte erlangt hatten (Abs. 3 Nr. 3 b). In Ausnahmefällen sollte an die Stelle der Rückübertragung eine Entschädigungsleistung oder eine Kompensation durch Übertragung von Ersatzgrundstücken treten. Der Einigungsvertrag hat diese Ausnahmetatbestände der Gemeinsamen Erklärung rezipiert und einen weiteren Ausschlußgrund für eine Rückübertragung hinzugefügt, für den Fall, daß das betroffene Grundstück oder Gebäude für dringende, näher festzulegende Investitionszwecke benötigt wird.¹⁰¹

Folgende Rechtsgrundlagen:

- das Gesetz zur Regelung offener Vermögensfragen (Vermögensgesetz)¹⁰² in seiner am 3. August 1992 bekanntgemachten Neufassung,
- sowie das Gesetz über Vorrang für Investitionen bei Rückübertragungsansprüchen nach dem Vermögensgesetz (Investitionsvorranggesetz)¹⁰³ und
- das Gesetz über die Entschädigung nach dem Gesetz zur Regelung offener Vermögensfragen und über staatliche Ausgleichsleistungen für Enteignungen auf besatzungsrechtlicher oder besatzungshoheitlicher Grundlage (Entschädigungs- und Ausgleichsleistungsgesetz – EALG)¹⁰⁴

haben die schwierige Materie im einzelnen geregelt.

¹⁰¹ H.-J. Papier: Die Restitution konfiszierten Eigentums in der Bundesrepublik Deutschland, in: Ch. Tomuschat (Hrsg.): Eigentum im Umbruch, Berlin 1996, S. 45;

¹⁰² BGBl. I, S. 1446, weiter: „VermG“

¹⁰³ Gesetz über Vorrang für Investitionen bei Rückübertragungsansprüchen nach dem Vermögensgesetz, Art. 6 des 2. VermöRÄndG vom 14.7.1992, BGBl. I, S. 1268, weiter: „InvG“

¹⁰⁴ Gesetz vom 27. September 1994, BGBl. I, S. 2624, weiter: „EALG“,

A. Die deutsche Rechtsregelung zur Restitution des enteigneten Eigentums

„Das Eigentum und das Erbrecht werden gewährleistet“, heißt es schlicht in Artikel 14 des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland. Damit ist das Recht auf Eigentum jedem Bürger garantiert. Die verfassungsrechtliche Anerkennung des Eigentumsrechts hat ökonomische Gründe. Die Marktwirtschaft basiert auf dem Handeln einzelnen Verbraucher und Unternehmer. Obwohl das Eigentum grundsätzlich unantastbar ist, findet es seine Grenzen dort, wo es mit anderen Grundrechten kollidiert. Außerdem gilt das Prinzip, daß Eigentum verpflichtet; damit ist eine Verpflichtung des Eigentümers gegenüber dem Allgemeinwohl gemeint. Diese Sozialbindung des Eigentums greift allerdings nur in streng begrenzten Fällen; bei Enteignung muß in jedem Fall Entschädigung gezahlt werden. Das Grundgesetz schreibt vor, daß Art und Ausmaß der Entschädigung gesetzlich geregelt werden müssen.¹⁰⁵

Die geltende rechtliche Regelung des deutschen Gesetzgebers unterscheidet fünf verschiedene Personengruppen und die sie jeweils betreffenden Enteignungen.¹⁰⁶

¹⁰⁵ Jörg Wilhelm Krämer: Eigentum: Der Anreiz zum besseren Wirtschaften; in: Bausteine der Demokratie, Doris Götting, Wolf Dieter Michaeli (Hrsg.)1991, S.137.

¹⁰⁶ Die Differenzierung lehrt sich an H.-J. Papier an. Die Restitution konfiszierten Eigentums in der Bundesrepublik Deutschland, in: Ch.Tomuschat (Hrsg.): Eigentum im Umbruch, Berlin 1996, S. 48-52;

I. Ansprüche der Eigentümer bei der entschädigungslosen Enteignung und bei der Enteignung durch Machtmißbrauch

Den Personen, die nach dem 7. Oktober 1949 ihr Eigentum durch eine Enteignung entschädigungslos bzw. gegen eine geringere Entschädigung, als sie den Bürgern der früheren DDR zustand, verloren haben, ist grundsätzlich das entzogene Eigentum gemäß § 3 Abs. 1 i.V. mit § 1 VermG zurückzuübertragen. Die rechtswidrigen Enteignungen nach dem 7. Oktober 1949 werden ebenso behandelt wie solche aufgrund unlauterer Machenschaften, zum Beispiel durch Machtmißbrauch, Korruption, Nötigung oder Täuschung von Seiten des Erwerbers, staatlicher Stellen oder Dritter (§ 1 Abs.3 VermG). In beiden Fällen stehen den Eigentümern Restitutionsansprüche zu.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts kann von einer entschädigungslosen Enteignung i.S. des § 1 Abs. 1 Buchstabe a) VermG nur dann gesprochen werden, wenn der rechtsstaatswidrige Gehalt der betreffenden Maßnahme im diskriminierenden und gerade deswegen entschädigungslos bleibendem Zugriff auf das Eigentum besteht. Es werden solche Enteignungen erfaßt, deren besonderer Unrechtsgehalt darin lag, daß nach DDR-Vorschriften für bestimmte Enteignungsmaßnahmen die Entschädigung generell ausgeschlossen war.¹⁰⁷

Eine unlautere Machenschaft i.S. des § 1 Abs. 3 VermG liegt beispielsweise vor, wenn das Vermögensrecht durch „Machtmißbrauch, Korruption, Nötigung oder Täuschung von Seiten des Erwerbers, staatlicher Stellen oder Dritter“ erworben wurde. Hier sind die Vorgänge gemeint, die mit „inkriminierenden manipulativen Elementen“ erfolgten. Es

¹⁰⁷ Urteile vom 24. März 1994, DZWir 1995, S. 155 u. S. 157, Anm. H.-J. Papier

muß sich um klare Verstöße gegen die damals in der DDR geltenden Gesetze oder als rechtens erachtete Vollzugspraxis handeln, das heißt, um eine solche Enteignung, die unter den konkreten Umständen nach der damaligen in der DDR geltenden Gesetzeslage unzulässig gewesen wäre.

Es ist ferner zu berücksichtigen, daß Enteignungen nur „für gemeinnützige Zwecke“ erfolgen durften. Eine zulässige Enteignung lag nur dann vor, wenn sie sich auf eine Gemeinwohlverwendung des Eigentumsgegenstandes richtete. Erfolgte der Eigentumsentzug im konkreten Fall ohne eine spezifische Gemeinwohlverwendung, steht dem Eigentümer wie bei entschädigungsloser Enteignung das Recht auf Wiedergutmachung zu.

II. Keine Rückübertragung des Eigentumsrechts bei der Unmöglichkeit von der Natur der Sache her

Bei den Personen, die wie die zuerst genannte Gruppe nach dem 7. Oktober 1949 in der DDR rechtswidrig enteignet wurden bzw. ihr Eigentum durch Maßnahmen nach § 1 Abs. 3 VermG verloren, kann die Rückübertragung nach Maßgabe der §§ 4 und 5 VermG ausgeschlossen sein.

Die Rückübertragung des Eigentumsrechts findet nach § 4 Abs. 1 Satz 1 VermG nicht statt, wenn sie von der Natur der Sache her nicht möglich ist. Gemäß § 5 Abs. 1 VermG liegt dies bei Grundstücken und Gebäuden vor, die mit erheblichem baulichen Aufwand in ihrer Nutzungsart oder Zweckbestimmung verändert wurden und ein öffentliches Interesse an dieser Nutzung besteht, die dem Gemeingebrauch gewidmet wurden, der

gewerblichen Nutzung zugeführt oder in eine Unternehmenseinheit einbezogen wurden und nicht ohne erhebliche Beeinträchtigung des Unternehmens zurück gegeben werden können.

Der gleiche Ausschluß der Rückgabe gilt gemäß § 4 Abs. 2 VermG wenn natürliche Personen, Religionsgemeinschaften oder gemeinnützigen Stiftungen, nach dem 8. Mai 1945 in redlicher Weise an dem Vermögenswert Eigentum erworben haben. In diesen Fällen ist nach § 9 Abs. 1 VermG eine Entschädigung zu gewähren. Bei Grundstücken kann sie auch in der Übereignung von Ersatzland mit vergleichbarem Wert bestehen.¹⁰⁸

III. Restitution an die Träger des Investitionsvorhabens

Eine weitere Fallgruppe bilden die Personen, denen ein Restitutionsanspruch nach dem Vermögensgesetz an sich zusteht, die aber aufgrund eines Investitionsvorranggesetzes (§ 16 InvG) einen Anspruch auf den Gegenwert des veräußerten Gegenstandes erlangen. Dem Antragsteller des Restitutionsanspruchs kann der Vermögensgegenstand nur dann zur Verfügung gestellt werden, wenn er als Träger eines Investitionsvorhabens auftritt. In diesem Fall genießt er unter bestimmten Voraussetzungen sogar einen Vorrang gegenüber Dritten (§ 7 InvG). Sonst wird der Vermögensgegenstand anderen Trägern des Investitionsvorhabens gegeben, um ihn dem im Investitionsvorrangsbescheid festgelegten besonderen Investitionszweck dienstbar zu machen.

¹⁰⁸ Nähere Regelungen über Art und Ausmaß dieser Entschädigungen enthält das Entschädigungs- und Ausgleichsleistungsgesetz vom 27. September 1994.

IV. Kein Anspruch auf die Rückgabe der Grundstücke, die auf besatzungsrechtlicher oder besatzungshoheitlicher Grundlage enteignet wurden

Eine vierte Fallgruppe wird von den Personen gebildet, die ihr Eigentum während der Zeit vom 8. Mai 1945 bis zum 7. Oktober 1949 durch Enteignungen auf besatzungsrechtlicher oder besatzungshoheitlicher Grundlage verloren haben. Den Personen steht generell kein Anspruch auf Rückübertragung zu (§ 1 Abs. 8 a VermG). Die Gemeinsame Erklärung vom 15. Juni 1990 hatte zum Ausdruck gebracht, daß die Enteignungen auf besatzungsrechtlicher bzw. besatzungshoheitlicher Grundlage (1945 bis 1949) nicht mehr rückgängig zu machen sind (Abs. 3 Nr. 1).

Während der Begriff „besatzungsrechtlich“ diejenigen Enteignungen erfaßt, die unmittelbar auf der Grundlage gemeinsamen alliierten oder sowjetischen Besatzungsrechts erfolgten, bezeichnet der Begriff „besatzungshoheitlich“ entsprechende Maßnahmen deutscher Stellen in der ehemaligen sowjetisch besetzten Zone, die unter der Gesamtregie und Gesamtverantwortung der sowjetischen Besatzungsmacht vollzogen wurden.¹⁰⁹

Die Regierungen der Sowjetunion und DDR sähen – so hieß es dort – keine Möglichkeit, die damals getroffenen Maßnahmen zu revidieren. Aufgrund der Allgemeinen Rezeptionsklausel des Art. 41 Abs. 1 des Einigungsvertrages ist auch dieser Vorbehalt der Gemeinsamen Erklärung

¹⁰⁹ G.Fieberg, Enteignung und offene Vermögensfragen in der ehemaligen DDR, Köln, Verl. Kommunikationsforum

zum Bestandteil des Vertrages geworden. Mit einer Grundgesetzänderung wurde den verfassungsrechtlichen Einwänden aus Art. 14 und Art. 3 Abs. 1 GG entgegengetreten. Durch Art. 4 Nr. 5 des Einigungsvertrages erhielt Art. 143 GG eine speziell die Enteignungsproblematik betreffende Regelung, die vorsah, daß Eingriffe in das Eigentum auf dem „Beitrittsgebiet“ nicht mehr rückgängig gemacht werden.¹¹⁰

Die schon in der Gemeinsamen Erklärung vorbehaltene Regelung staatlicher Ausgleichsleistungen zugunsten der von Enteignungen auf besatzungsrechtlicher oder besatzungshoheitlicher Grundlage Betroffenen enthält das Entschädigungs- und Ausgleichsleistungsgesetz vom 27. September 1994.

¹¹⁰ Das verfassungsrechtliche Bedenken könnten nur geltend gemacht werden, wenn diese Verfassungsänderungen (Art. 143 Abs. 3, 135 a Abs. 2 GG) selbst gegen Grundgesetz verstießen. Dies gilt bei der Voraussetzung, daß der Verfassungsänderungsgesetzgeber die einer Grundgesetzänderung durch Art. 79 Abs. 3 GG gezogenen Grenzen überschritten hat. Das Bundesverfassungsgericht hat das in seiner Entscheidung vom 23. April 1991 mit bindender Wirkung verneint; BverfGE 84, 90; Beschluß vom 15. April 1993, DtZ 1993, S. 275.

V. Anspruch auf Rückübertragung der Verfolgten aus rassistischen, politischen, religiösen oder weltanschaulichen Gründen

Eine weitere Gruppe bilden die Verfolgten, die in der Zeit vom 30. Januar 1933 bis zum 8. Mai 1945 aus rassistischen, politischen, religiösen oder weltanschaulichen Gründen ihr Vermögen infolge von Zwangsverkäufen, Enteignungen oder auf andere Weise verloren haben. Für sie gelten entsprechend die Regelungen des Vermögensgesetzes über die prinzipielle Rückübertragung des verlorenen Eigentums (§ 1 Abs. 6 VermG).

Der Anspruch auf die Rückübertragung steht ihnen unabhängig davon zu, ob zusätzlich in der Zeit zwischen 1945 und 1949 eine Enteignung auf besatzungsrechtlicher bzw. besatzungshoheitlicher Grundlage hinzugetreten ist.

B. Das Vermögensgesetz als Teilregelung auf dem Gebiet der offenen Vermögensfragen

Mit dem Einigungsvertrag ist das Vermögensgesetz als DDR-Gesetz am 29. September 1990 in Kraft getreten und gilt seit dem 3. Oktober 1990 als partielles Bundesrecht fort. Das Gesetz basiert auf den Vorarbeiten einer deutsch-deutschen Arbeitsgruppe. Es ist unter Zeitdruck entstanden, deswegen enthält es keine inhaltlichen Aussagen. Das Gesetz besagt nur, daß Entschädigungen in Geld, unter Umständen auch in Form von Ersatzgrundstücken gewährt werden, ohne weitere Einzelheiten festzulegen. Das Gesetz sieht vor, daß ein Entschädigungsfond zu bilden ist, wobei über dessen Finanzierung keine Aussagen getroffen werden. Das Vermögensgesetz verweist schließlich auf besondere Vorschriften, die das Entschädigungsverfahren regeln sollen.

Grundlage der Regelung im Gesetz zur Regelung offener Vermögensfragen ist die Rückgabe ehemals in Volkseigentum überführter oder unter staatliche Verwaltung gestellter Vermögenswerte. Erfasst sind nach der abschließenden Aufzählung in § 1 VermG insbesondere Vermögenswerte,¹¹¹ die in Volkseigentum überführt wurden, indem sie entweder entschädigungslos oder gegen eine geringere Entschädigung, als sie Bürgern der DDR zustand, enteignet wurden; sowie Vermögenswerte, die im Zusammenhang mit der Verstaatlichung von Betrieben im Jahre 1972 in Volkseigentum überführt oder die im Zusammenhang mit rechtsstaatswidrigen Strafverfolgungsmaßnahmen dem Betroffenen oder Dritten entzogen worden sind.¹¹² Erfasst sind weiterhin bebaute

¹¹¹ Vermögenswerte i.S. des Gesetzes sind: Grundstücke und Gebäude sowie dingliche Rechte an diesen, Nutzungsrechte, beweglichen Sachen, Kontoguthaben, Forderungen sowie Eigentum bzw. Beteiligungen an Unternehmen mit Sitz in und außerhalb der DDR (§2 VermG).

¹¹² Rehabilitierungsgesetz vom 6.09.1990, (GBl Nr.60 S. 1459)

Grundstücke bzw. Gebäude, die aufgrund nicht kostendeckender Mieten und infolgedessen eintretender Überschuldung durch Enteignung, Eigentumsverzicht, Schenkung oder Erbausschlagung in Volkseigentum übernommen wurden, ferner Vermögenswerte, die durch staatliche Verwalter oder nach Überführung in Volkseigentum durch den Verfügungsberechtigten an Dritte veräußert wurden. Schließlich regelt das Gesetz auch die vom „antifaschistischen“ DDR-Staat stets vernachlässigten Ansprüche der Opfer des NS- Regimes.

Das Vermögensgesetz räumt dem Berechtigten im Grundsatz die Wahl zwischen Restitution bzw. Aufhebung der staatlichen Zwangsverwaltung auf der einen und einer Entschädigung auf der anderen Seite ein. Die nach dem Vermögensgesetz zuständige Behörde hat den Anspruchsteller ausdrücklich auf die Wahlmöglichkeit hinzuweisen, wenn sie ihm die von ihr beabsichtigte Entscheidung über den Antrag mitteilt und Gelegenheit zur Stellungnahme gibt. Die Ansprüche waren bis zum 13.10.1990 bei den neugebildeten örtlichen Ämtern geltend zu machen.¹¹³ Der Frist kommt jedoch keine präkludierende Wirkung zu. Um sein Wahlrecht in sinnvoller Weise ausüben bzw. zur Ausübung aufgefordert werden zu können, muß der Berechtigte eine realistische Vorstellung von der gegebenenfalls zu erwartenden Entschädigung haben.

¹¹³ Am Ort der belegenen Sache, Verordnung über die Anmeldung vermögensrechtlicher Ansprüche vom 11.07.1990 in der geänderten Fassung vom 21.08.1990 (GBI I, 1260) bzw. v. 5.10.1990 (BGBl I, 2150), §§ 22 ff, 30 ff (§ 35) VermG.

I. Aufbau des Gesetzes

Das Vermögensgesetz gliedert sich in sechs Abschnitte. Abschnitt I definiert den Geltungsbereich und wichtige Begriffe des Gesetzes. Abschnitt II regelt die Rückübertragung von Vermögenswerten (bewegliche und unbewegliche Sachen, Unternehmen), die in Volkseigentum überführt oder an Dritte veräußert wurden. Die Aufhebung der staatlichen Zwangsverwaltung behandelt Abschnitt III. Die für die Abschnitte II und III geltenden Vorschriften zur Fortgeltung von Rechten Dritter (z.B. Mieter, Nutzer) und zur Übernahme von Grundstücksbelastungen etc. enthält Abschnitt IV. Fragen der Organisation werden in Abschnitt V, Fragen des Verfahrens in Abschnitt VI behandelt.

Enteignungen in der DDR, die Bürger der DDR, Bundesbürger und Ausländer gleichermaßen treffen konnten und nach den üblichen DDR-Regelungen entschädigt wurden, lösen keine Ansprüche nach dem Vermögensgesetz aus.

II. Restitution und redlicher Erwerb

Enteignete Grundstücke sind in zahlreichen Fällen mit dinglichen Nutzungsrechten belasten worden. Oft sind Nutzungsrechte auf der Basis so genannter Grundstücksüberlassungsverträge eingeräumt worden.

Der Kern der sozialverträglichen Lösung der offenen Vermögensfragen besteht in einem Bestandschutz für diejenigen DDR-Bürger, die ihre

Rechtsposition „in redlicher Weise“ erworben haben. Dies gilt sowohl für dingliche Rechte wie auch für schuldrechtliche Rechtsverhältnisse. Schwerpunktmäßig konzentriert sich die Prüfung der Unredlichkeit auf Fälle, in denen an Grundstücken Eigentum erworben wurde.

Schon bei der Formulierung der Gemeinsamen Erklärung wurde bewußt der Begriff „in redlicher Weise“ und nicht „in gutem Glauben“ – gewählt, um von vornherein deutlich zu machen, daß die Kriterien, die die Gutgläubigkeit im Sinne des BGB bestimmen, hier keine Anwendung finden können. Es geht nicht um den guten Glauben an das Eigentum des Veräußerers bei Immobilien, die in den Fällen des Flüchtlingsvermögens bekanntermaßen auf sehr fragwürdige Weise in Volkseigentum überführt worden waren. Der gute Glauben könnte auch denjenigen Käufer nicht schützen, der etwas vom staatlichen Verwalter erworben hat und daher wußte, daß hier über fremdes Eigentum verfügt wird.

Mit dem Terminus der Redlichkeit sollte ein juristisch nicht vorgeprägter Begriff den speziellen gesellschaftlichen Verhältnissen in der Realität der DDR Rechnung tragen. Schutzwürdig und damit redlich sollen diejenigen sein, die sich auf in der ehemaligen DDR formell bestehende Rechte eingerichtet und sich – gemessen an dieser Rechtslage – korrekt verhalten haben. Das Merkmal für den Begriff der Unredlichkeit ist die sittlich anstößige Manipulation beim Erwerbsvorgang. Maßstab für die Beurteilung der Tatsachen ist die soziale Wirklichkeit der ehemaligen DDR. Der Umstand allein, daß der Erwerber also etwa wußte oder wissen mußte, daß die von staatlichen Stellen oder in ihrem Auftrag betriebene Veräußerung eines früher enteigneten oder unter staatliche Verwaltung gestellten Grundstücks ohne Willen des früheren oder gegenwärtigen Eigentümers erfolgte, begründet nicht seine Unredlichkeit.¹¹⁴

¹¹⁴ G.Fieberg, H. Reichenbach: Aufsatz zum Problem der offenen Vermögensfragen

Die Möglichkeit redlichen Erwerbs ist auf natürliche Personen, Religionsgemeinschaften und gemeinnützige Stiftungen beschränkt. Parteien der ehemaligen DDR, Wirtschaftsunternehmen, Massenorganisationen oder andere gesellschaftliche Organisationen können sich auf redlichen Erwerb nicht berufen.¹¹⁵

III. Das Verfahren

Die Organisations- und Verfahrensvorschriften orientieren sich an dem Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes. Zuständig für die Umsetzung des Vermögensgesetzes ist mit dem Inkrafttreten des Gesetzes zunächst die Verwaltung der Landkreise und kreisfreien Städte.

Die Entscheidung über den Antrag obliegt den neuen Landes- und Gemeindebehörden. Gegen die Entscheidung kann schriftlich, möglichst begründet, Widerspruch innerhalb eines Monats nach Zustellung erhoben werden. Gegen den Widerspruchsbescheid steht der Rechtsweg (Gerichtsweg) offen.¹¹⁶ Die fristgemäße aber auch verspätete Anmeldung – in diesem Fall aber *ex nunc* – bewirkt grundsätzlich eine Verfügungsbeschränkung über das Vermögen bis zur endgültigen Entscheidung über den angemeldeten Anspruch. Die beim Erwerb von Grundstücken nach der fortgeltenden Grundstücks-Verkehrsverordnung notwendige staatliche Genehmigung ist zu versagen. Die

¹¹⁵ Ausgeschlossen ist der redliche Erwerb von Eigentum an Grundstücken generell, wenn das Rechtsgeschäft nach dem 18. Oktober 1989 (Sturz Honnecker) abgeschlossen wurde.

¹¹⁶ §§ 26, 33 V, 35-38 VermG

Verfügungsbeschränkung bedeutet, daß der noch Verfügungsberechtigte¹¹⁷ weder dingliche Rechtsgeschäfte abschließen, noch langfristige vertragliche Verpflichtungen ohne Zustimmung des Berechtigten eingehen darf. Weitgehend geschützt ist der ein Unternehmen zurückbegehrende Anspruchsteller vor den genannten zulässigen Verfügungen allerdings durch vorläufige Einweisung in den Besitz. Diese ist ihm auf seinen Antrag hin – binnen dreimonatiger Frist – vom oberen Landesamt zu erteilen, wenn er seine erstrangige Anspruchsberechtigung nachgewiesen bzw. glaubhaft gemacht hat und keine Anhaltspunkte dagegen sprechen, daß er die Geschäftsführung ordnungsgemäß ausführen wird.

¹¹⁷ Legaldefinition in § 2 III VermG

C. Das Gesetz über besondere Investitionen in der Deutschen Demokratischen Republik (Investitionsgesetz)

Die Rückübertragungsansprüche nach dem Vermögensgesetz drohten den Grundstücksverkehr in den neuen Bundesländern weitgehend zu blockieren. Das Investitionsgesetz¹¹⁸ löst daher den Konflikt zwischen Rückübertragungsinteresse und Investitionsinteresse zugunsten der investiven Vorhaben.

I. Vom Gesetzgeber gewünschte Investitionsvorhaben

Als besondere Investitionen definiert das Investitionsgesetz Vorhaben, die dringlich und geeignet sind für:

- die Sicherung oder Schaffung von Arbeitsplätzen, insbesondere durch die Errichtung einer gewerblichen Betriebsstätte oder eines Dienstleistungsunternehmens,
- die Deckung eines erheblichen Wohnbedarfs der Bevölkerung oder
- die für derartige Vorhaben erforderlichen Infrastrukturmaßnahmen.

¹¹⁸ Gesetz über Vorrang für Investitionen bei Rückübertragungsansprüchen nach dem Vermögensgesetz, Art. 6 des 2. VermöRÄndG vom 14.7.1992, BGBl. I, S. 1268, weiter: „InvG“

Die Dringlichkeit oder Geeignetheit soll bei seriösen Investitionsvorhaben angesichts der wirtschaftlichen Situation in den neuen Bundesländern in aller Regel ohne weiteres gegeben sein. Das vorgesehene Grundstück mußte aber im Sinne des Gesetzes für die Investition auch erforderlich sein. Hierbei geht es vor allem darum zu prüfen, ob nicht rechtlich unbelasteter öffentlicher Grundbesitz zur Verfügung steht.

II. Die möglichen Handlungsmaßnahmen des ehemaligen Grundstückseigentümers

Das Investitionsgesetz sieht vor, daß die Anhörung unterbleiben kann, „wenn die voraussichtliche Dauer des Verfahrens bis zu ihrer Durchführung den Erfolg des geplanten Vorhabens gefährden würde“. Von dieser Möglichkeit soll die Behörde nur in echten Ausnahmefällen Gebrauch machen, da der ehemalige Eigentümer nur über das Anhörungsrecht eine Chance hat, etwaige eigene Vorstellungen über die Verwaltung der fraglichen Immobilien auch im Sinne von Investitionen in das Verfahren einzubringen und so auf die Entscheidung der Behörde einzuwirken. Nur als Verfahrensbeteiligter hat der ehemalige Eigentümer auch die Möglichkeit, mit dem Investor außerhalb des Investitionsgesetzes eine für beide Seiten befriedigende Regelung zu treffen.

Der Rechtsschutz des ehemaligen Eigentümers ist praktisch auf das Verfahren beschränkt. Die aufschiebende Wirkung seines Widerspruchs gegen die Erteilung der Investitionsbescheinigung nach Erteilung oder gegen die auf dieser Basis noch zu erteilende Grundstücksverkehrsgenehmigung kann durch die Anordnung des

sofortigen Vollzugs beseitigt werden. Wird die Anordnung im gerichtlichen Verfahren bestätigt, so steht der Eintragung des Investors ins Grundbuch und damit dem Eigentumserwerb durch den Investor nichts mehr im Wege. Der ehemalige Eigentümer hat den Anspruch auf den erzielten Erlös, unter Umständen auf eine Entschädigung in Höhe des Verkehrswertes. Daneben bleibt ihm die Möglichkeit, Entschädigung nach dem Vermögensgesetz zu fordern.

Stellt sich die Entscheidung der Behörde über die Erteilung oder auch Nichterteilung der Investitionsbescheinigung in einem späteren Hauptverfahren als fehlerhaft heraus, so haftet dem Geschädigten nur der Staat. Im Fall der fehlerhaften Erteilung der Investitionsbescheinigung steht also dem ehemaligen Eigentümer kein Anspruch auf Herausgabe des betroffenen Grundstücks gegen den Investor zu.

Das Investitionsgesetz stellt relativ geringe Anforderungen an ein investives Vorhaben, das einem Rückübertragungsanspruch vorausgehen kann. Der Gesetzgeber hatte das Ziel, gerade Investitionen von Gewerbetreibenden und kleineren Unternehmen zügig zu ermöglichen.

D. Regelungen des Entschädigungs- und Ausgleichsleistungsgesetzes

Das Entschädigungs- und Ausgleichsleistungsgesetz¹¹⁹ regelt die Höhe der Entschädigung nach dem Vermögensgesetz, die Ausgleichsleistungen für besatzungsrechtliche Enteignungen einschließlich der Rück- oder Erwerbsmöglichkeiten im Bereich der Land- und Forstwirtschaft, die Entschädigungen für NS - Verfolgte sowie einmalige Vertriebenenzuwendungen.¹²⁰

Das System der Entschädigung gemäß dem Entschädigungs- und Ausgleichsleistungsgesetz reguliert die Entschädigungen für Enteignungen nach 1949 und das Recht auf Ausgleichsleistung für Enteignungen zwischen 1945 und 1949.

I. Die Entschädigung statt Rückgabe

Die Entschädigung erhalten diejenigen nach dem Vermögensgesetz Berechtigten, bei denen die Rückgabe nach dem Vermögensgesetz ausgeschlossen ist, das heißt, bei Unmöglichkeit oder redlichem Erwerb. Das Recht auf Entschädigung steht aber auch denjenigen zu, die eine Entschädigung statt einer Restitution *in natura* gewählt haben. Ein Entschädigungsanspruch kommt insoweit überhaupt nur in Betracht, wenn zunächst die prinzipiellen Voraussetzungen eines Restitutionsanspruchs

¹¹⁹ Gesetz vom 27. September 1994, BGBl. I, S. 2624, weiter: „EALG„

¹²⁰ H.-J. Papier: Die Restitution konfiszierten Eigentums in der Bundesrepublik Deutschland, in: Ch.Tomuschat (Hrsg.): Eigentum im Umbruch, Berlin 1996, S. 59;

gem. § 1 VermG vorliegen und die Ausschlußfrist des § 30 a VermG eingehalten ist. Ein Anspruch auf Entschädigung besteht auch dann, wenn sich der Alteigentümer anstelle einer Rückgabe für die Entschädigung entscheidet, wobei das Wahlrecht von inländischen Berechtigten bis zum 31.05.1995, von Berechtigten mit Sitz oder Wohnsitz außerhalb der Bundesrepublik Deutschland bis zum 30.11. 1997 ausgeübt werden sollte.

Anders als bei der Entschädigung für Enteignungen nach 1949 mußte der Gesetzgeber die tatbestandlichen Voraussetzungen für die Gewährung von Wiedergutmachungsleistungen für Enteignungen zwischen 1945 und 1949 nicht nur der Höhe, sondern auch dem Grunde nach normieren. In diesen Fällen – in denen nach dem Einigungsvertrag¹²¹ eine Rückgabe ausgeschlossen war – erhalten natürliche Personen, die Vermögenswerte durch Enteignungen auf besatzungsrechtlicher bzw. besatzungshoheitlicher Grundlage im Beitrittsgebiet verloren haben, oder die Erben bzw. Erbeserben Ausgleichsleistung (§ 1 I 1 AusglLeistG). Trotz des von § 1 EntSchG abweichenden Wortlauts („erhalten“) wird auch hier ein Anspruch eingeräumt. Für eine Geltendmachung bestand eine sechsmonatliche Ausschlußfrist, die am 31.05.1995 endete (§ 613 AusglLeistG).

Das Ausgleichsleistungsgesetz findet grundsätzlich auch dann Anwendung, wenn Enteignungen aufgrund exzessiver oder willkürlicher Handhabung damaliger Vorschriften durch deutsche Stellen erfolgten.

Ausgleichsleistungen entfallen in drei Fällen. Zum ersten gilt dies für allgemeine kriegsbedingte Reparations-, Restitutions- bzw. Zerstörungsschäden oder Währungsschäden, die vom Wiedergutmachungszweck der Gemeinsamen Erklärung nicht erfaßt sind.

¹²¹ Art. 41 Einigungsvertrages (BGBl II 1990, 889) i.V. mit Nr. 1 S. 1 der Gemeinsamen Erklärung (S. 1237)

Zum zweiten schließt § 1 IV AusglLeistG Ansprüche aus, wenn der Berechtigte (oder sein Rechtsvorgänger) bzw. das enteignete Unternehmen für die nunmehr wiedergutzumachenden Unrechtsmaßnahmen verantwortlich sind („Unwürdigkeits - Klausel“). Zum dritten ist in Fällen der Rehabilitierung für eine Ausgleichleistung kein Raum, da insoweit ein Anspruch auf Restitution bzw. hilfsweise Entschädigung besteht (§ 1 I 2 AusglLeistG i.V. m. § 1 VII VerG).

II. Bemessung der Entschädigung

Bei Grundstücken bemißt sich die Höhe der Entschädigung nach dem Einheitswert von 1935, der mit einem nach Grundstücksarten differenzierten Faktor multipliziert wird.¹²² Die Entschädigung ergibt sich aus der Gleichung: Bemessungsgrundlage (Brutto – Entschädigung) – Abzüge = Netto – Entschädigung (§ 21 EntSchG).

Die mit dem Vermögenswert verbundenen langfristigen Verbindlichkeiten oder Entschädigungen und Gegenleistungen werden abgezogen. Der verbleibende Betrag unterliegt je nach seiner Höhe einer Kürzung, sozialer Degression. Der Entschädigungsanspruch wird durch Zuweisung von Schuldverschreibungen erfüllt, die ab 2004 mit 6% verzinst und in fünf Jahrestanchen eingelöst werden. Sie sind handelbar, d.h. können verkauft werden.

Die Ausgleichsleistungen werden gem. § 212 AusglLeistG nach den §§ 1 bis 8 EntSchG bemessen und erfüllt. Die Höhe und Art der Erfüllung der

¹²² § 3 Abs. 1 EALG

Ausgleichsleistung richtet sich nach den Vorschriften des Entschädigungsgesetzes.

III. Finanzierung der Entschädigungen und Ausgleichsleistungen

Die Leistungen nach dem Entschädigungs- und Ausgleichsleistungsgesetz wurden vom Entschädigungsfonds, einem nicht rechtsfähigen Sondervermögen des Bundes – erbracht, der mit 18,1 Mrd. DM dotiert ist und sich im wesentlichen aus Beiträgen der Treuhandanstalt und des treuhänderisch verwalteten Finanzvermögens der ehemaligen DDR, Rückflüssen des Lastenausgleichs und einem Bundeszuschuß (beginnend mit dem Jahr 2004) speist.

In der Literatur wird die Meinung vertreten, daß das Entschädigungs- und Ausgleichsgesetz einen Verstoß gegen den Gleichheitsgrundsatz bildet.¹²³ Die Restitutionsberechtigten erhalten mit ihrem Vermögensgegenstand den gesamten in diesem verkörpertten Wert zurück. Infolge der Neuregelung des Entschädigungs- und Ausgleichsleistungsgesetzes (Art. 10 Nr. 3 EALG) stehen ihnen nun sogar seit Mitte 1994 von den Verfügungsberechtigten noch gezogene Nutzungen zu.

Die Entschädigungs- Ausgleichsberechtigten dagegen erhalten nicht etwa eine diesem Verkehrswert entsprechende andere vermögenswerte Leistung,

¹²³ W. Leisner: Das Entschädigungs- und Ausgleichsleistungsgesetz – ein Gleichheitsverstoß, NJW 1995, Heft 25, S.1513-1519; H.J.Papier und J.Möller: Die rechtsstaatliche Bewältigung von Regime - Unrecht nach 1945 und nach 1989, NJW 1999, Heft 45, S. 3289-3355.

insbesondere keine solche in Geld. Ihr Anspruch wird vielmehr in einer Weise festgesetzt, die ihn weit unter einen wie auch immer zu ermittelnden Verkehrswert drückt. Dies wird durch ein Zusammenspiel von im Wesentlichen zwei Berechnungsmethoden von Entschädigung bzw. Ausgleich bewirkt.¹²⁴ Nach Leisner ergibt sich die entscheidende Schlechterstellung aus sog. Kürzungsbeträgen (Degression). Entschädigung und Ausgleich werden überdies nicht sogleich gewährt, sondern in erst ab dem Jahre 2004 einlösbaren Schuldverschreibungen (Art. 1 § 1 EALG). Infolge des Zwischenzinsverlustes erhält daher der Berechtigte heute einen diskontierten Betrag, der etwa die Hälfte des nach den Bemessungsgrundlagen errechneten Betrages ausmacht. Mit der Normierung derart gravierender Wertunterschiede zwischen Restitution und Entschädigung innerhalb der Gruppe der nach 1949 Enteigneten tut sich zugleich eine „Normschere“ auf zwischen den Entschädigungsregelungen des – weiterhin geltenden – Vermögensgesetzes und jenen des Entschädigungs- und Ausgleichsleistungsgesetzes.

Nach der Meinung von *Papier* und *Möller*¹²⁵ wird der im EALG mühsam gefundene Kompromiß zu einer erheblichen „Wert-Schere“ zwischen Rückübertragung einerseits und der Entschädigung bzw. Ausgleichsleistung andererseits führen. Dies beruht vor allem auf der erheblichen „sozialen Degression“ bei den Entschädigungs- und Ausgleichsleistungen (§ 7 EntschG). Hierin wird vor allem von Betroffenen eine gravierende und sachlich ungerechtfertigte Ungleichbehandlung der

¹²⁴ „Kombiniert man diese Anspruchsreduktion und geht man – was eher vorsichtig geschätzt ist – davon aus, daß die Bemessungsgrundlage vielleicht die Verkehrswerte in einer Größenordnung von 50 % erfaßt, so ergibt sich : Bei einem Entschädigungsanspruch von 100 000 DM erhält der Berechtigte etwa 12 % des Verkehrswertes, bei 1 Mio. Wenig über 6 %, bei 10 Mio. Nicht einmal 2,1 % dessen, was ein anderer an Wert bekommt, dem Vermögensgegenstände als Restitutionberechtigten zurückgegeben werde,“; W. Leisner: Das Entschädigungs- und Ausgleichsleistungsgesetz – ein Gleichheitsverstoß, NJW 1995, Heft 25, S. 1515

¹²⁵ gl. FN 123.

Restitutionsberechtigten einerseits und der auf einen Entschädigungs- bzw. Ausgleichsanspruch angewiesenen sonstigen Opfer andererseits gesehen.

E. Schlußbemerkungen

Die Eigentumsfrage ist einer der Kernpunkte der Umwandlung einer sozialistischen in eine bürgerlich – „kapitalistische“ Wirtschafts-Rechtsordnung. Der Privatisierung bzw. Reprivatisierung von Eigentum kommt hierbei eine Schlüsselstellung zu. Diese soll einerseits, so wie wirtschaftspolitische Forderung, möglichst radikal und rasch erfolgen, muß andererseits aber sozialverträglich ausgestaltet sein, denn nur dann kann sie auch Aussicht auf Akzeptanz haben und einen dauerhaften Rechtsfrieden sichern.

Die Regelung der Reprivatisierung in Deutschland trägt die Züge eines Kompromisses. Ohne Kompromißbereitschaft hätten jedoch die Aufgaben des Entschädigungs- Ausgleichsleistungsgesetzes wohl überhaupt nicht gelöst werden können.

Die Nachkriegsgeschichte des Ostens Deutschlands kann nicht ungeschehen gemacht werden. Das zu versuchen, würde nicht nur die Leistungsfähigkeit der Gemeinschaft überfordern; es würde auch daran scheitern, daß aus dem Unrecht, das vielen Eigentümern in der Besatzungszeit und in der DDR angetan worden ist, neue Besitz- und schließlich auch neue Eigentumsverhältnisse entstanden sind. Ein historisches Denken kann das nicht ignorieren, es darf nicht versuchen, zu dem Status quo ante zurückzukehren, wenn nicht neues Unrecht entstehen soll.

Kapitel 4. Die Rolle des Petitionsausschusses im Reprivatisierungsverfahren.

Über eine Million Anträge von Privaten auf Rückgabe von Grundstücken, tausende Anträge auf Rückgabe von Unternehmen sowie tausende Anträge von Gemeinden auf Rückgabe enteigneten Kommunalvermögens lagen in den deutschen Ämtern vor. Die geringe Personalausstattung der Ämter führte zu einem weitgehenden Stillstand der Verfahren. Erschwert wurde die Entscheidung der Ämter zudem noch durch die angesichts mangelnder Grundbuchführung schwierige Beweislage. Das geänderte Gesetz zur Regelung offener Vermögensfragen hat zwar der Treuhandanstalt und den Gemeinden einen weitaus größeren Handlungsspielraum eingeräumt und so eine rechtliche Grundlage für Investitionsvorhaben geschaffen. Andererseits ist aber durch die Einführung von Ausnahmetatbeständen die Rechtslage noch verkompliziert und sind den bereits überforderten Ämtern weitere Überprüfungspflichten aufgebürdet worden.

Viele Bürger haben die Hilfe beim Petitionsausschuß gesucht. Häufig hatte sich der Petitionsausschuß mit Forderungen zu befassen, nach denen Enteignungen durch DDR-Behörden rückgängig gemacht werden sollen.

Als eines der altüberlieferten klassischen Grundrechte kommt dem Petitionsrecht die Bedeutung zu, dem Bürger außerhalb des gerichtlichen Verfahrens einen weitgehend form- und kostenlosen Rechtsbefehl an die Hand zu geben. Das Petitionsrecht gewährt die Möglichkeit, auf die politische Willensbildung Einfluß zu nehmen, da die entsprechende

Behörde auf Mißstände hingewiesen wird und so auf diese reagieren kann, mithin wird durch das Petitionsrecht auch ein Beitrag zur Kontrolle der Verwaltung geleistet.¹²⁶

Die Effizienz lässt sich als Verhältnis von Ausgaben und Einnahmen von Erträgen und Aufwendungen, als Verhältnis von Leistungen und Kosten beschreiben. Derlien hat die Problematik der Effizienz durch den Verweis auf die Notwendigkeit von Referenzsituationen zu umgehen versucht. Er formuliert:

„Die Rationalität oder Effizienz einer Handlung bzw. einer Entscheidung ist dann gegeben, wenn sie einen bestimmten Zweck mit geringerem Aufwand oder bei gegebenem Aufwand im höherem Maß verwirklicht als eine alternative Handlungsweise.“¹²⁷

Die Effizienz von Verwaltungskontroll- und mithin auch von Ombudsmannsystemen erweist sich bei näherem Hinsehen als eine außerordentlich komplexe Größe, die sich ohne die Einbeziehung von komplizierten Beurteilungsverfahren nicht angemessen beschreiben läßt. Zwar gelten auch für Verwaltungskontrollsysteme betriebswirtschaftliche Grundsätze.¹²⁸ Darüber hinaus ist jedoch auch danach zu fragen, welche Wirkung ein Verwaltungskontrollsystem auf seine Umwelt und auf die für das jeweilige System konstitutiven Rahmenbedingungen ausübt, und wie die Wirksamkeit der Institution durch die jeweils relevanten Bezugsgruppen antizipiert wird. Über die Effizienz des Petitionsausschusses werden mithin die entgegen den Bürgererwartungen berücksichtigten Bitten und

¹²⁶ Markus Franke: Ein Ombudsmann für Deutschland ?, Lübeck 1998, S. 54.

¹²⁷ H.U. Derlien: Theoretische und methodische Probleme der Beurteilung organisatorischer Effizienz der öffentlichen Verwaltung, in: Die Verwaltung, 7. Bd., 1974, S. 1-22,

¹²⁸ H. Uppendahl: Überlegungen zur Wirksamkeitskontrolle von Ombudsmännern, in: Ein deutscher Ombudsmann, Udo Kempf, Herbert Uppendahl (Hrsg.) 1986.

Beschwerden bestimmen. Das Gebiet der Untersuchung betrifft das Hauptthema der Arbeit, das heißt, Immobilien und Vermögensfragen.

A. Das derzeitige Petitionsrecht

Nach Art. 17 GG hat jedermann das Recht, sich einzeln oder in Gemeinschaft mit anderen schriftlich mit Bitten oder Beschwerden an die zuständigen Stellen und an die Volksvertretung zu wenden. Jedermann, das heißt jede natürliche Person, unabhängig von Wohnsitz und Staatsangehörigkeit. Aus historisch - politischen Gründen besteht nicht nur die Möglichkeit, sich einzeln an die entsprechende Stelle zu wenden, sondern auch in Gemeinschaft. Bei solchen Sammelpetitionen schließen sich verschiedene Personen zwecks Formulierung und Einreichung einer Petition zusammen. Die Unterschrift eines jeden ist dabei nicht erforderlich, sondern auch unter einem gemeinsamen Gesamtnamen kann diese Petition eingebracht werden, wobei jedoch der einzelne Beteiligte erkennbar sein sollte.

I. Bitten und Beschwerden

Als Petitionen wurden Bitten und Beschwerden verstanden. Bitten beziehen sich nach weit verbreiteter Meinung auf künftiges Verhalten, das heißt auf Vorschläge zur Gesetzgebung. Beschwerden beziehen sich dagegen auf vergangenes Verhalten.¹²⁹ Mit einer Beschwerde wird jedoch auch eine Korrektur zukünftigen Handelns angestrebt. Vielmehr ist für eine Petition im Gegensatz zu anderen Eingaben entscheidend, daß ein Tun oder Unterlassen durch einen Außenstehenden von der angegangenen Stelle

¹²⁹ Manssen, Gerrit, Staatsrecht I – Grundrechtsdogmatik, München 1995, Rn.78.

begehrt wird, das nicht bereits speziell geregelt ist.¹³⁰ Somit lassen sich unter den Begriff der Petition Bitten, Anregungen, Forderungen, Anträge, Vorschläge für Gesetzesinitiativen, Dienstaufsichts- und Verwaltungsbeschwerden subsumieren.

II. Voraussetzungen der Zulässigkeit der Petitionen

Entsprechend der Bedeutung des Petitionsrechts, dem Bürger außerhalb der formellen Verfahren eine weitere Rechtsschutzmöglichkeit zu gewähren, verlangt Art. 17 GG lediglich die Schriftform der Eingabe, wobei auch Fremdsprachen benutzt werden können, solange der Verfasser und das Anliegen erkennbar sind.

III. Petitionsadressaten

Mit einer Bitte oder Beschwerde kann sich der Bürger an die zuständigen Stellen und an die Volksvertretung wenden. Bezüglich der zuständigen Petitionsadressaten ist an die notwendige Unterscheidung zwischen der Entgegennahme und der Erledigung der Petition zu achten. Als zur Entgegennahme berechnete und verpflichtete Stelle ist danach jede mittelbare und unmittelbare staatliche Stelle zu bezeichnen, da von dieser die Petition zumindest an die zuständige Stelle weitergeleitet werden muß. Zur Erledigung berechnete und verpflichtet hingegen sind nur die Stellen, die nach der verfassungs- und einfachrechtlichen Zuständigkeitsverteilung

¹³⁰ Bleckmann, Albert, Staatsrecht II – Die Grundrechte, München 1995, S. 986.

Einfluß auf die Erfüllung des Begehrens nehmen können, mithin als kompetent zu bezeichnen sind.¹³¹

Neben der Entgegennahme der Petition besteht eine Pflicht der zuständigen Stelle, eine Eingabe einer sachlichen Prüfung zu unterziehen und einen entsprechenden Bescheid zu erlassen. Der Bescheid der zuständigen Stelle darf danach nicht nur eine bloße Empfangsbestätigung darstellen, sondern aus ihm muß sich die Kenntnisnahme vom Inhalt der Petition und die Art ihrer Erledigung ergeben. Ob darüber hinaus eine Verpflichtung zur Begründung für die Art der Erledigung besteht, ist umstritten.¹³² Die Darstellung kann dem Rechtsfrieden dienen, da der Petent zwar keinen Anspruch auf eine bestimmte Entscheidung in seiner Sache hat, aber zumindest ein Recht auf Beantwortung. Die nicht ordnungsmäßige Behandlung verletzt den Petenten in seinen Rechten und eröffnet den Verwaltungsweg nach Art. 19 IV GG, § 40 I VwGO.

Schon der Singular in Art. 17 GG („die Volksvertretung“) zeigt, daß nicht in erster Linie das konkrete Bundes- oder Landesparlament gemeint sein kann – es geht vielmehr um die Einrichtung als solche. „Volksvertretung,“ bedeutet nicht primär Bundestag oder Landtag als ein mit bestimmten Rechten und Pflichten ausgestattetes Staatsorgan, sondern Bundestag oder Landtag als ein vom Volk gewähltes, mit ihm in fortgesetzter Kommunikation stehendes politisches Willensbildungs- und Repräsentationsorgan. Gerade weil die Parlamente in Bund und Ländern die repräsentativen, eben das „Volk vertretenden“ Staatsorgane sind, soll der Bürger sich ungehindert durch Formalien oder Zuständigkeitsfragen direkt an sie wenden können.

¹³¹ E.Schunck, H.De Clerck, H. Guthardt: Allgemeines Staatsrecht des Bundes und der Länder, 15. Aufl., Siegburg 1995, S. 229.

¹³² Marcus Franke: Ein Ombudsmann für Deutschland ?, Lübeck 1998, S. 66.

IV. Zuständigkeit des Petitionsausschusses

Um den Aufgaben gerecht zu werden, die sich aus verfassungsrechtlichen Vorgaben an die Petitionsbehandlung ergeben, hat der Deutsche Bundestag ein eigens hierfür zuständiges Gremium eingesetzt, der Petitionsausschuß.

Dem Petitionsausschuß des Deutschen Bundestages kommt gemäß Art. 45 c GG ein Zuständigkeitsmonopol in Bezug auf Eingaben nach Art. 17 GG an den Deutschen Bundestag zu, der als Volksvertretung im Sinne des Art. 17 GG ebenso als formell allzuständig zu bezeichnen ist, soweit dem Bund eine entsprechende verfassungsrechtliche Kompetenz zukommt. Die Beschwerden, die nicht der Gesetzgebung, dem Verwaltungshandeln oder der Justiz des Bundes zugeordnet werden können, müssen an die formell zuständige Ländervertretung abgegeben werden. Somit ist der Petitionsausschuß mit einzelnen Ausnahmen grundsätzlich für alle Petitionen im Bereich Legislative, Exekutive und Judikative zuständig.

Der Exekutivbereich bildet den Schwerpunkt der Petitionen. Hier kann das jeweils zulässigerweise petitionsbefaßte Parlament alle Bereiche behandeln, die materiell Bundesverwaltung (Bundestag) bzw. Landesverwaltung (Landesparlamente) sind. Unwichtig ist, ob es sich um Einrichtungen der unmittelbaren Verwaltung oder der mittelbaren Verwaltung handelt.

V. Das Petitionsverfahren

Wird eine Petition beim Deutschen Bundestag eingereicht, so richtet sich deren Behandlung nach Art 45 c GG, der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (insbesondere §§ 108-112 GeschO-BT)¹³³, und den Grundsätzen des Petitionsausschusses über die Behandlung von Bitten und Beschwerden (Verfassungsgrundsätze)¹³⁴ nach § 110 I GeschO-BT. Danach ist das Petitionsverfahren in die Behandlung durch

- den Ausschußdienst,
 - den Petitionsausschuß,
 - den Deutschen Bundestag
- aufzuteilen.

Nach Aussonderung der Petitionen sind hiernach zwei Verfahrensgänge zu unterscheiden. Bei Bitten an den Bundestag wird die Eingabe von der Zentralstelle an den zuständigen Fachausschuß überwiesen, der Ausschuß selbst wird also im Regelfall zunächst nicht unmittelbar befaßt. Bei Beschwerden wird dagegen von der Zentralstelle durch Rückfrage bei den in der Sache betroffenen Ministerien und Behörden versucht, den Sachverhalt weiter aufzuklären und eine für den Petenten positive Stellungnahme zu erhalten. Läßt sich die Eingabe weder durch Überweisung an einen Fachausschuß noch durch die Stellungnahme der Exekutive erledigen, so übermittelt die Zentralstelle die Petition (mit Vorschlägen zur Entscheidung) an zwei Berichterstatter, d.h. an Mitglieder des Petitionsausschusses unterschiedlicher Parteizugehörigkeit, die vom

¹³³ §§ 108 - 112 Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages i.V. mit G 45 c (Bundesgesetz über Befugnisse des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages)

¹³⁴ Verfassungsgrundsätze vom 8. März 1989, redaktionell geändert durch Beschluß vom 20. Februar 1991, ergänzt durch Beschluß vom 19. Juni 1991, in: Stichwort Petitionen,

Ausschußvorsitzenden vorab mit der Bearbeitung eines bestimmten Sachgebiets beauftragt werden. Die der Stellungnahme der Zentralstelle beigegebenen Beschlußempfehlungen sind je nach Begründung der Eingaben in ihrer Zielrichtung abgestuft. Der Bundestag kann demnach empfehlen,

- die Petition der Bundesregierung **zur Berücksichtigung** zu überweisen (wenn das Anliegen des Petenten berechtigt und Abhilfe notwendig erscheint);
- die Petition der Bundesregierung **zur Erwägung** zu überweisen (wenn die Eingabe für diese Anlaß sein soll, das Anliegen noch einmal zu prüfen und nach Abhilfewegen zu suchen);
- die Petition der Bundesregierung **als Material** zu überweisen (wenn das Anliegen des Petenten in die Vorbereitung der Normsetzung einbezogen werden kann),
- die Petition **der Bundesregierung zur Kenntnis** zu überweisen (wenn diese über das Anliegen nur unterrichtet werden soll);
- die Petition **den Fraktionen zur Kenntnis** zu geben (wenn das Anliegen für eine parlamentarische Initiative geeignet erscheint);
- die Petition durch Beschluß **über einen anderen Gegenstand für erledigt** zu erklären (wenn etwa die geforderte gesetzliche Neuregelung inzwischen erfolgt ist);
- die Petition als **erledigt** anzusehen (weil die geforderte gesetzliche Änderung nicht in Betracht kommt oder das Verwaltungshandeln nicht zu beanstanden, Abhilfe daher nicht möglich ist).

Die Berichterstatter prüfen Petition wie Beschlußempfehlung und legen dem Ausschuß einen Antrag zur weiteren Behandlung vor. Der Petitionsausschuß ist nur berechtigt, Bitten und Beschwerden zu prüfen. Die

endgültige Entscheidung über die Beurteilung der Eingaben und das Votum gegenüber Regierung und Verwaltung bleiben dem Plenum vorbehalten. Erst nach Entscheidung des Plenums über die vorgelegten Empfehlungen des Ausschusses werden die Petenten über Erfolg oder Mißerfolg ihrer Eingaben benachrichtigt.

Petitionsverfahren beim Deutschen Bundestag

Eingabe an den Deutschen Bundestag durch Bürger

Weiterleitung an den Petitionsausschuß
durch den Bundestagspräsidenten
(§ 109 I S. 1 GeschO-BT)

I. Ausschußdienstbehandlung:

1. Vorprüfung

- a) Erfassung
- b) Aufteilung in behandelbare und nicht behandelbare Petitionen
- c) Einholen von Stellungnahmen

2. Inhaltliche Prüfung

Vorbereitung zur Erledigung durch den Petitionsausschuß

II. Petitionsausschußbehandlung

Positive Erledigung der
Eingaben und Aufnahme
in ein entsprechendes
Verzeichnis

Vorschlag des
Ausschußdienstes

- zur weiteren Sachaufklärung
- für vorläufige Regelungen
- zur abschließenden Erledigung und Weiterleitung an eigens dafür eingesetzte Berichterstatter

Erledigung als
offensichtlich erfolglose
Petition und Aufnahme in
ein entsprechendes
Verzeichnis

Mitteilung an Petenten mit
Hinweis auf Widerspruchsmöglichkeit

1. Berichterstatter

Prüfung des Vorschlags des Ausschlußdienstes durch die
Berichterstatter und Vorlage eines Antrags zur weiteren
Behandlung

2. Beratung der Petition

3. Einzel und Sammelabstimmung – Bestätigung der Verzeichnisse

4. Beschlußempfehlung in Form von Sammelübersichten (§ 112 I GeschO-BT) an den Deutschen Bundestag

III. Plenumsbehandlung – Beschluß über entsprechende Petitionen

Petition wird nicht unterstützt	Petition wird unterstützt, d.h. dem Vorschlag des Ausschusses folgt eine Überweisung an die Bundesregierung
Abschluß des Verfahrens	Petitionsausschuß prüft die Antwort der Bundesregierung

Billigung und Beendigung des Verfahrens	Antwort wird nicht gebilligt
---	------------------------------

Die letzte Möglichkeit der politischen Einwirkung

B. Die Würdigung der Rolle des Petitionsausschusses

Gemäß Art. 45 c GG ist die Einrichtung eines Petitionsausschusses zur verfassungsrechtlichen Pflicht geworden. Er besteht aus Parlamentariern und stellt eine für die Dauer einer Wahlperiode eingerichtete Institution zur Behandlung der an den Bundestag adressierten Bitten und Beschwerden dar. Durch die Aufgabenzuweisung in Art. 45 c GG kommt dem Petitionsausschuß eine ausschließliche Kompetenz für die Behandlung der an den Bundestag gerichteten Petitionen zu, ihm wurde insofern ein Zuständigkeitsmonopol eingeräumt. Damit gilt der Petitionsausschuß, obwohl er als Einrichtung des Bundestages kein eigenständiges Verfassungsorgan darstellt, nicht als Hilfsorgan, sondern als selbständiges Organ des Bundestages. Ihm kommt eine originäre Zuständigkeit zu, weil ihm Rechte eingeräumt wurden, die weder andere Ausschüsse noch das Parlament selber besitzen. Ein beschließendes Entscheidungsorgan stellt der Petitionsausschuß jedoch nicht dar, sondern lediglich ein vorbereitendes Bundesorgan.

I. Der Petitionsausschuß als Kollegialorgan

Wie alle anderen Ausschüsse des Bundestages wird er nach Zahl und Zusammensetzung zu Beginn jeder Legislaturperiode vom Plenum auf Vorschlag der Fraktionen gewählt. Den Petitionsausschuß bilden 32 Abgeordnete. Die Mitglieder gehören unterschiedlichen Parteien an und aus diesem politisch geprägten Parteienverhältnis sowie aus der Größe des Ausschusses können sich verschiedene Probleme ergeben. Auch wenn ein Mehrheitsprinzip ein Grundelement für das Funktionieren einer Demokratie

ist, erscheint ein 32-köpfiges Gremium nicht als der geeignete Adressat einer Petition, die darauf angelegt ist, schnell und unbürokratisch behandelt zu werden. Eine Verständigung in einem derartigen Gremium setzt immer einen längeren Prozeß der Auseinandersetzung mit den verschiedenen Argumenten voraus. Es wurde im Zwischenbericht der Enquete-Kommission darauf hingewiesen, daß im Vergleich zu einem als Einzelperson amtierenden Ombudsmann beim Ausschuß die Meinungsbildung problematisch ist.¹³⁵

II. Die politische Abhängigkeit der Abgeordneten

Nicht ohne Bedeutung für die Meinungsbildung des Petitionsausschusses ist die politische Abhängigkeit der einzelnen Abgeordneten. Die Parteiengebundenheit stellt auch bei der guten Zusammenarbeit der Ausschußmitglieder regelmäßig die objektive und neutrale Behandlung der Angelegenheiten in Frage und gestaltet die Meinungsbildung schwieriger als bei einer Einzelperson. Viele Abstimmungen werden den parteipolitischen Mehrheitsverhältnissen gemäß entschieden. Man kann den Beratungen zu den Berichten des Petitionsausschusses regelmäßig entnehmen, daß man sich trotz aller politischen Meinungsverschiedenheiten, um Kooperation bemüht oder versucht, sich über Parteigrenzen hinweg zu helfen.

¹³⁵ Fragen zur Verfassungsreform – Zwischenbericht der Enquete – Kommission des Deutschen Bundestages, in: Zur Sache 1/73, Themen parlamentarischer Beratung, S. 57.

III. „Nebentätigkeiten“ der Abgeordneten als Belastung der Arbeit des Petitionsausschusses

Eine weitere Schwäche des Petitionsausschusses bildet die Überlastung der Abgeordneten. Fast alle Abgeordneten gehören neben ihrer Mitgliedschaft im Petitionsausschuß noch anderen Ausschüssen an, haben Fraktionsarbeit zu leisten und kümmern sich um ihre Wahlkreise. Deswegen besitzt die Arbeit im Petitionsausschuß nicht immer erste Priorität und das Petitionswesen wird häufig nicht als das wichtigste Aufgabenfeld verstanden. Nach der Wiedervereinigung Deutschlands wurden neue Problembereiche wie Rentenüberleitung, Lastenausgleich, das wichtige Thema des Arbeitsmarktes, Vermögens- und Eigentumsfragen eröffnet, die von den Abgeordneten zu bearbeiten waren und sind. Die Zahl der Eingaben erhöhte sich zwischen 1989 und 1992 von 13.607 auf 23.960.¹³⁶ Man muß sich die Frage stellen, ob die Behandlung von Petitionen überhaupt Hauptaufgabe eines Abgeordneten sein soll oder ob die Abgeordneten hier nicht überfordert werden und sich besser auf ihre eigentlichen Aufgaben beschränken sollten. Als Folgemangel der Zusammensetzung und des Umfangs des Ausschusses ist auch die lange Bearbeitungszeit der Petitionen zu nennen. Trotz Erhöhung der Zahl der Ausschußmitglieder und des Ausbaus des Petitionsbüros wurde die Bearbeitungszeit nicht verkürzt. Die übermäßige Bearbeitungszeit ist aber vor allem auf langwierige Rücksprachen mit den Vertretern aller Fraktionen zurückzuführen.

¹³⁶ Anlage 5 (Entwicklung des Posteinganges bei Petitionsausschuß) zu: Der Ausschußdienst des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages, herausgegeben vom Sekretariat des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages.

IV. Die Rotation der Mitglieder des Petitionsausschusses

Die Personalrotation der Abgeordneten steht der kontinuierlichen Arbeit entgegen. Bei Neuwahlen kommt es notwendigerweise zu einer Unterbrechung der Arbeit des Ausschusses. Dieser funktionelle und personelle Bruch sollte besonders im Interesse der Bürger vermieden werden.¹³⁷

¹³⁷ Kempf, Udo, die Diskussion um einen Bürgerbeauftragten, in: *der Bürger im Staat* 1976, S. 112 ff.

C. Die Rolle des Petitionsausschusses im Reprivatisierungsverfahren in der ehemaligen DDR

Nach der Wiedervereinigung Deutschlands wird der Petitionsausschuß vor einen neuen Problembereich, nämlich Vermögens- und Eigentumsfragen gestellt, die auch das Thema dieser Arbeit sind.

Im Jahre 1991 lagen in den Ämtern eine Million Anträge von Privaten auf Rückgabe von 1,5 Millionen Grundstücken, 9000 Anträge auf Rückgabe von 12000 Unternehmen sowie 16000 Anträge von Gemeinden auf Rückgabe enteigneten Kommunalvermögens vor.¹³⁸ Die Ämter waren überfordert. Deswegen suchten viele Bürger die Hilfe beim Petitionsausschuß.

I. Enteignungen von 1945 bis 1949 auf dem Gebiet der ehemaligen DDR

Mehr als 100 Bürgerinnen und Bürger baten den Petitionsausschuß im Jahre 1991, sie bei ihrer Forderung nach Rückgabe ihres Eigentums zu unterstützen, das zwischen 1945 und 1949 auf dem Gebiet der ehemaligen DDR auf besatzungsrechtlicher Grundlage enteignet worden war.¹³⁹

In dieser Zeit wurden in der früheren sowjetischen Besatzungszone und Berlin (Ost) ca. 3,3 Millionen Hektar – das war etwa ein Drittel der

¹³⁸ FAZ v. 16.03.1991, S.1

¹³⁹ Zur Sache - Themen parlamentarischer Beratung, Der Petitionsausschuß des Deutschen Bundestages, Bitten und Beschwerden an den Deutschen Bundestag im Jahre 1991, S.70.

gesamten land- und forstwirtschaftlichen Nutzfläche – sowie über 9.800 Industrieunternehmen, Gewerbebetriebe und Ladengeschäfte entschädigungslos enteignet. Diese Enteignungen sind – im Gegensatz zu den Enteignungen in der Zeit nach 1949 – durch den Einigungsvertrag für bestandskräftig erklärt worden. Diese Regelung wurde später auch durch das Bundesverfassungsgericht bestätigt. Es begründete diese Entscheidung damit, daß die Betroffenen im Rechtssystem der damaligen sowjetisch besetzten Zone keine Rechtsposition mehr gehabt hätten, in die durch die jetzige Regelung im Einigungsvertrag hätte eingegriffen werden können. Die Bundesregierung habe sich darauf einlassen müssen, um die Einheit Deutschlands zu erreichen. Der Sowjetunion sei es seinerzeit darauf angekommen, daß die unter ihrer Oberhoheit als Besatzungsmacht durchgeführten Maßnahmen, die ihren rechts-, wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Vorstellungen entsprachen, nicht nachträglich zur Disposition des besiegten Deutschlands gestellt würden.

Der Ausschuß bekräftigte in seiner Beschlußempfehlung an das Plenum des Deutschen Bundestages die Ansicht der Bundesregierung und des Bundesverfassungsgerichts, daß im Rahmen des Einigungsvertrages eine Aufhebung der Enteignungen aus politischen und rechtlichen Gründen nicht möglich war. Er brachte jedoch gleichzeitig der Bundesregierung gegenüber zum Ausdruck, daß er ausgewogene Vorschläge für gesetzliche Ausgleichs- und Entschädigungsregelungen erwarte, die alle berechtigten Interessen der Betroffenen sowie der Allgemeinheit berücksichtigen. Seiner Empfehlung folgend, überwies das Plenum des Deutschen Bundestages im Jahre 1991 die Petitionen an die Bundesregierung mit dieser Begründung. Zudem wurden die Petitionen den Fraktionen des deutschen Bundestages zur Kenntnisnahme zugeleitet, weil sie als Anregung für eine parlamentarische Initiative geeignet erschienen.

Im Bericht über die Arbeit des Deutschen Petitionsausschusses für das Jahr 1994¹⁴⁰ berief sich der Ausschuß auf die gleichen Argumente, die oben genannt wurden. Beschränkt wurde der Ausschuß in diesem Fall aber durch einen neuerlichen Beschluß des Bundesverfassungsgerichts, in dem die Position der Bundesregierung bestätigt wurden. Vor diesem Hintergrund empfahl der Ausschuß, das Petitionsverfahren abzuschließen.

II. Entziehung von Bodenreformland durch die DDR- Behörden

Häufig hatte sich der Petitionsausschuß im Berichtsjahr 1995 mit Forderungen zu befassen, nach denen Enteignungen durch DDR-Behörden rückgängig gemacht werden sollen.¹⁴¹

In einigen Fällen basieren Enteignungen nicht auf nach heutiger Sicht rechtsstaatswürdigen Eingriffen in die Rechte der Bürger. Dies gilt – nach Auffassung des Ausschusses- z.B. für die Fälle, in denen zur Bewirtschaftung überlassenes Land aus der Bodenreform in den Jahren 1945 bis 1949 von den Nutzern aufgegeben und danach von Behörden „eingezogen“ wurde. Solche Bodenreformflächen sind nach dem Recht der DDR nicht als vollwertiges Eigentum überlassen worden, sondern lediglich als sogenanntes Arbeitseigentum, dessen Bewirtschaftung aus nicht anerkannten Gründen (z.B. Aufnahme einer anderen Tätigkeit) aufgegeben wurde. In diesen Fällen war das Grundstück an den Bodenfonds zurückzugeben und an einen anderen Bewerber, der die Bewirtschaftung garantierte, zu übertragen.

¹⁴⁰ Zur Sache - Themen parlamentarischer Beratung, Der Petitionsausschuß des Deutschen Bundestages, Bitten und Beschwerden an den Deutschen Bundestag im Jahre 1994, S.76

Der Entzug von Bodenreformland konnte also jeden Nutzer – unabhängig von politischen Verfolgungsmaßnahmen – treffen und war damit nach Meinung des Ausschusses keine Enteignung, die aus heutiger Sicht aufgehoben werden müßte. In Übereinstimmung mit dem um Stellungnahme gebetenen BMJ verwies er vielmehr darauf, daß die eigentumsrechtlichen Ergebnisse der 40jährigen Entwicklung einer sozialistischen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung heute keiner Totalrevision unterworfen werden könnten. Das derzeit geltende Gesetz zur Regelung offener Vermögensfragen gewährte den ehemaligen Nutzern von Bodenreformflächen, die das Land entsprechend den Vorschriften der DDR verloren hätten, keine Restitutionsansprüche. Diese Regelung sei nach der Meinung des Ausschusses sachgerecht und bedürfte keiner Änderung.

Der Ausschuß empfahl daher, die entsprechenden Petitionsverfahren abzuschließen.

¹⁴¹ Zur Sache - Themen parlamentarischer Beratung, Der Petitionsausschuß des Deutschen Bundestages, Bitten und Beschwerden an den Deutschen Bundestag im Jahre 1995, S.87.

*Teil 3. Der Eigentumsschutz und die europäischen
Standarten der Menschenrechte*

Kapitel 5. Der Schutz des Eigentums nach Art. 1 des Ersten Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention

Art. 1 des Ersten Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention,¹⁴² das 1952 unterzeichnet wurde, gewährleistet den Bürgern der Parteien der Konvention das Recht auf Achtung des Eigentums, das dadurch den Status des Menschenrechts genießt und damit als besonders Schutzwert erachtet wird.

Art. 1 des 1. ZP lautet:

„Jede natürliche und juristische Person hat ein Recht auf Achtung ihres Eigentums. Niemandem darf sein Eigentum entzogen werden, es sei denn daß das öffentliche Interesse es verlangt, und nur unter den durch Gesetz und durch die allgemeinen Grundsätze des Völkerrechts vorgesehenen Bedingungen.

Die vorstehenden Bestimmungen beeinträchtigen jedoch in keiner Weise das Recht des Staates, diejenigen

Gesetze anzuwenden, die er für die Regelung der Benutzung des Eigentums im Einklang mit dem Allgemeininteresse oder zur Sicherung der Zahlung von Steuern oder sonstigen Abgaben oder von Geldstrafen für erforderlich hält.“

¹⁴² nachfolgend: „EMRK„

Die Bundesrepublik Deutschland und Polen gehören zu den Parteien der Menschenrechtskonvention, was zu einer unmittelbaren Wirkung der Vorschriften der Menschenrechtskonvention führt.

Der konventionsrechtliche Schutz des Eigentums blieb zunächst ohne praktische Konsequenzen, denn es dauerte mehr als zwanzig Jahre, bis der Gerichtshof erstmals ein Urteil¹⁴³ zu Art. 1 des 1. ZP fällte. Der Gerichtshof machte in mehreren Entscheidungen deutlich, daß die in der EMRK garantierten Rechte autonomen Charakter haben und damit nicht zwangsläufig mit dem nationalen Standard eines jeden Vertragsstaates übereinstimmen müssen.¹⁴⁴ Die etwas verspätete Einbeziehung des Eigentums beruhte auf grundsätzlichen und strukturellen Schwierigkeiten. Sie resultierten insbesondere aus der Domestizierung einzelstaatlicher Souveränitäts-Einschätzungen durch das Instrument einer völkerrechtlichen Konvention.¹⁴⁵ Mit dem Eigentumsschutz ist ein bedeutsamer Wirtschaftsfaktor betroffen. Der Wortlaut des Art. 1 macht deutlich, in welcher elementaren Weise die Stellung des Einzelstaates in einer internationalen Gemeinschaft berührt ist und wie delikat jede interpretative Weiterentwicklung des Art. 1 ZP rechtspolitisch sein muß.

¹⁴³ Fall Handyside

¹⁴⁴ folgende Entscheidungen dazu: Sunday Times Urteil, Ziff. 59, Deewer Urteil, Ziff. 42, Adolf Urteil, Ziff. 30.

¹⁴⁵ Frowein/Peukert, Europäische Menschenrechtskonvention, EMRK - Kommentar, 1985, S. 253 ff.

A. Definition des konventionsrechtlichen Eigentumsbegriffs

Der Gerichtshof legte im Fall Marckx (1979) dar, daß die unterschiedlichen Wendungen „possessions“ und „property“ inhaltlich gleichbedeutend seien.¹⁴⁶ Sie bezeichnen das Recht auf Eigentum, zu dessen traditionellen und grundlegenden Bestandteilen das Recht zählte, über das eigene Vermögen zu verfügen. Der Gerichtshof stellte auch klar, daß nur vorhandenes Eigentum durch Art. 1 des 1. ZP geschützt werde, nicht dagegen ein Recht auf Eigentumserwerb im Wege der gesetzlichen Erbfolge oder durch freiwillige Zuwendungen.¹⁴⁷

Grundeigentum verkörpert im allgemeinen einen bedeutenden finanziellen Wert, da es die Basis für die Schaffung weiteren Vermögens darstellt, jedoch nur begrenzt vorhanden und nicht vermehrbar ist. Dies führt regelmäßig zu einer intensiven Kontroll- und Regelungstätigkeit des nationalen Gesetzgebers in Hinblick auf die Nutzung und Verfügung über das Grundeigentum.

¹⁴⁶ Marckx –Urteil vom 13.06.1979, Vol. 31, Ziff. 63 = EuGRZ 1979, 454 (461).

¹⁴⁷ K.Gelinsky: Der Schutz des Eigentums gemäß Art. 1 des Ersten Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention, 1996.

B. Das Verhältnismäßigkeitsprinzip und der Eigentumsschutz

Schon die Begriffe des „öffentlichen Interesses“, des „Allgemeininteresses“ und des „Gesetzes“, die in beiden Absätzen Art. 1 ZP erwähnt sind, genügen, um zu erkennen, wie stark der ureigene Dispositionsbereich des Staates betroffen wird. In den richterlichen Kontrollansätzen befand sich hinter der Frage nach dem öffentlichen Interesse die Frage der Beachtung des Verhältnismäßigkeitsprinzips, was ein Instrument ist, um jene Großzügigkeit in Einzelbereichen einer sehr differenzierenden und gelegentlich unerwartet weitgehenden Argumentation zuzuführen. Aus der Sicht verschiedener Entscheidungen scheint die Rolle des Staates in bezug auf die Feststellung des öffentlichen Interesses unangreifbar zu sein.¹⁴⁸ Es beispielhaft genügt, auf die Formulierungen im Falle Raimondo (1994) hinzuweisen, in dem einschneidende Konfiskationen im Blick auf die Schwierigkeiten Italiens bei der Bekämpfung der Mafia noch im Rahmen des allgemeinen Interesses gesehen wurden.¹⁴⁹ Die Eindeutigkeit dieser Argumentation wird u.a. vermittelt durch die im Fall Wesinger (1991) wiederholte Feststellung, die innerstaatlichen Stellen verfügten aufgrund ihrer Kenntnis der lokalen Situation über einen weiten Einschätzungsspielraum in der Bestimmung des Allgemeininteresses.¹⁵⁰

¹⁴⁸ W. Fiedler, Die Europäische Menschenrechtskonvention und der Schutz des Eigentums, EuGRZ 1996, S. 354 ff.

¹⁴⁹ Fall Raimondo ./I. Italien, Serie A Nr. 281-A, Ziff. 30 = RUDH 1994, 21.

¹⁵⁰ Fall Wesinger ./I. Österreich, Serie A Nr. 213, Ziff. 76=RUDH 1991, 551.

C. Eingriffe in das Eigentumsrecht

Während der Vorarbeiten zum konventionsrechtlichen Eigentumsschutz war eingewandt worden, daß es unvereinbar mit der nationalen Souveränität der Vertragsstaaten sei, wenn die Straßburger Organe die Möglichkeit erhielten, Programme zur Verstaatlichung von Vermögen und damit die nationale Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten zu kontrollieren.¹⁵¹ Die Konventionsorgane sahen sich jedoch durch solche Bedenken nicht veranlaßt, ihre Prüfungskompetenz lediglich auf Individualenteignungen zu beschränken. Im Endeffekt ist die Entziehungsklausel des Art. 1 Abs. 1 Satz 2 des 1. ZP jedenfalls bei formellen Eigentumsübertragungen auf den Staat anwendbar. Neben Individualenteignungen werden auch Verstaatlichungen erfaßt.

Die Anzahl von Entscheidungen, in denen die Konventionsorgane einen Eingriff als Eigentumsentziehung im Sinne des Art. 1 Abs. 1 Satz 2 des 1. ZP werteten, ist relativ klein. In den Fällen war das Eigentum der Beschwerdeführer sowohl formell als auch materiell auf den Staat übertragen worden. Die Konventionsorgane bejahen die Anwendbarkeit der Enteignungsnorm jedoch auch, wenn der Staat noch nicht vollständig den Besitz an den Vermögenswerten erlangt hat. Die Kommission ließ es im Fall Heilige Klöster (1994) für die Anwendbarkeit der Enteignungsnorm genügen, daß der griechische Staat mit Verabschiedung des entsprechenden Enteignungsgesetzes formell der Eigentümer der Klosterliegenschaft geworden war.¹⁵² So wurden jedoch in dem Fall außergewöhnliche Umstände, etwa beim Erwerb und bei der Nutzung des Eigentums, aber auch

¹⁵¹ Stellungnahme des schwedischen Vertreters Edberg, nach K.Gelinsky: Der Schutz des Eigentums gemäß Art. 1 des Ersten Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention, 1996, S. 43

die veränderte soziale, erzieherische und kulturelle Funktion der griechischen Klöster berücksichtigt, einschließlich des Übergangs der alten Funktionen der Klöster auf den griechischen Staat. Historisch abgestützte Erwägungen dieser Art dienen dem Ziel, das Fehlen einer finanziellen Kompensation – ausnahmsweise – zu rechtfertigen.

Die Straßburger Organe unterscheiden zwischen drei verschiedenen Eingriffsformen: **Enteignungen**, **nutzungsregelnden Maßnahmen** und „**sonstigen**“ **Eingriffen**. Maßgeblich für die Unterscheidung zwischen den verschiedenen Eingriffsformen ist die Zielrichtung der jeweiligen Maßnahme sowie die Eingriffsintensität.

Die Rechtsprechung der Konventionsorgane zeigt, daß nicht jede formelle Aufhebung der Eigentümerposition als **Enteignung** im Sinne des Art. 1 Satz 2 des 1. ZP gilt. Der konventionsrechtliche Enteignungsbegriff wird vielmehr von den Straßburger Organen normativ verstanden. Ausgeklammert werden Eigentumsübertragungen, die der nationale Gesetzgeber zur Regelung von Privatrechtsbeziehungen anordnet. Der Sinn des Ausschlusses ist dadurch begründet, daß es hier nicht darum gehe, der Allgemeinheit Vermögenswerte zu verschaffen. Die Eigentumsklausel bleibt jedoch anwendbar, sofern mit der Eigentumsübertragung auf private Dritte eine grundlegende Neugestaltung der bisherigen Eigentumsordnung einhergeht.

Art. 1 Abs. 2 des 1. ZP gewährt den Mitgliedstaaten das Recht, die Nutzung des Eigentums im Einklang mit dem Allgemeininteresse zu beschränken. Die Formulierung „zur Sicherung der Zahlung der Steuern oder sonstiger Abgaben oder von Geldstrafen“ zeigt solche Ziele auf, die vom

¹⁵² Fall Holy Monasteries ./.. Griechenland, Serie A Nr. 301-A = HRLJ 1995, 30.

Allgemeininteresse umfaßt werden.¹⁵³ Prinzipiell kommt dafür jede hoheitliche Maßnahme, die einen bestimmten Gebrauch des Eigentums gebietet oder untersagt, in Betracht. In dieser Gruppe der **nutzungsregelnden Maßnahmen** befinden sich alle potentiellen Eingriffe in das Eigentumsrecht, die mit der Erteilung bestimmter Genehmigungen oder mit Wohn- und Mietpreisbeschränkungen vom Staat verbunden sind, wie auch die, die im Rahmen des Bauvorhabens oder der Landschaftsplanung stattfinden.

„**Sonstige Eingriffe**“ sind all die Maßnahmen, die weder eine formelle oder faktische Enteignung noch eine Nutzungsregelung darstellen. Nach den Untersuchungen der bisherigen Rechtsprechung der Konventionsorgane, die in der Literatur veröffentlicht ist, lassen sich zwei Formen „sonstiger Eingriffe“ unterscheiden: Maßnahmen, die im Rahmen umfassender Enteignungsverfahren zur Vorbereitung des Eigentumstransfers ergehen, und Realakte, die rechtswidrige Nebenfolge hoheitlichen Handels sind.¹⁵⁴

Die Entziehung des Eigentums nach Abs. 1 Satz 2 ist nur unter drei Voraussetzungen möglich:

- (1) Enteignung muß in öffentlichen Interesse liegen,
- (2) durch ein förmliches Gesetz vorgesehen sein,
- (3) den allgemein Grundsätzen des Völkerrechts Rechnung tragen.

Alle drei Voraussetzungen müssen kumulativ vorliegen.

¹⁵³ Frowein/Peukert – Peukert, 280, Rz. 57.

¹⁵⁴ gl. FN 147.

I. Die Begriffe öffentliches Interesse und Allgemeininteresse

Eine Definition der in Art. 1 ZP verwendeten Begriffe öffentliches Interesse und Allgemeininteresse findet sich im Völkerrecht nicht. Die Entscheidung darüber, was dem öffentlichen Interesse oder dem Allgemeininteresse dient, liegt naturgemäß im Ermessen der Staatsgewalt. Nach dem allgemeinen Sprachgebrauch besteht zwischen beiden Begriffen kein Unterschied, und die Kommission behandelte auch beide in ihrem Bericht zum Fall Handyside als gleichbedeutend.¹⁵⁵ Weitergehend hat die Kommission im Bericht zum Fall Handyside hervorgehoben, daß das den Vertragsstaaten nach Art. 1 ZP bei Eingriffen zustehende Ermessen weiter gehe als das Ermessen, das ihnen die Schrankenvorbehalte bezüglich der in Art. 8 bis 11 EMRK gewährleisteten Rechte einräumen. Die Beschränkung der letztgenannten Rechte muß in „einer demokratischen Gesellschaft notwendig sein“. Die Notwendigkeit setzt ein dringendes soziales Bedürfnis voraus. Die Kommission geht jedenfalls in dem genannten Bericht davon aus, daß sie die Pflicht und die Berechtigung habe, im Einzelfall zu prüfen, ob der beklagte Staat bei einer behaupteten Eigentumsverletzung in angemessener Weise und in gutem Glauben gehandelt habe.

Mit dieser bisher weiten Auslegung dürfte der Begriff öffentliches Interesse über den Begriff des Allgemeinwohls hinausgehen. Die Auslegung des öffentlichen Interesses über den in Art. 14 deutsches GG verwendeten Begriff heißt, daß hier die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts entsprechend anzuwenden wäre. Demnach wäre das Wohl der Allgemeinheit nicht nur der Grund, sondern auch Grenze für die dem Eigentümer auferlegten Beschränkungen und diese dürfen die Eigentümerbefugnisse

nicht weiter einschränken als der Schutzzweck reicht, dem die Regelung dient.¹⁵⁶

II. Durch das Gesetz vorgesehene Voraussetzungen

Es entspricht der verfassungsrechtlich begründeten Praxis der Mitgliedstaaten, daß Eingriffe in Eigentumsrechte grundsätzlich nur aufgrund formeller Gesetzte vorgenommen werden. Deshalb hat die Bezugnahme in Art. 1 ZP auf die durch „Gesetz vorgesehenen Bedingungen“ bisher in der Rechtsprechung der Straßburger Organe keinerlei Probleme aufgeworfen.

¹⁵⁵ Handyside-Urteil vom 7.12.1976, Publications of the European Court of Human Rights, Serie A, Vol. 24, Ziff. 62 = EuGRZ 1977, 38 (48).

¹⁵⁶ BverfG in NJW 1980, 985 ff. = EuGRZ 1979, 585.

III. Die allgemeinen Grundsätze des Völkerrechts – das Prinzip der Entschädigungspflicht

Die einschlägigen Grundsätze über den Eigentumsschutz im allgemeinen Völkerrecht haben sich im Rahmen des völkerrechtlichen Fremdenrechts entwickelt.¹⁵⁷ Sie sehen eine Entschädigungspflicht bei Entziehung des Eigentums von Ausländern vor. Wie sich aus der Entstehungsgeschichte ergibt, erfolgte die Bezugnahme auf die allgemeinen Grundsätze des Völkerrechts als Kompromißformel in der Frage der Enteignungsentschädigung, man wollte also damit lediglich auf die gegenüber Ausländern bestehende Enteignungsentschädigungspflicht verweisen.

Im Handyside Fall hatte die Kommission die Veranlassung klarzustellen, daß ihre Auslegung der Verweisung auf die allgemeinen Grundsätze des Völkerrechts nicht den Kreis der nach Art. 1 ZP Anspruchsberechtigten auf Ausländer beschränkte. Die Formulierung „jede natürliche und juristische Person“ im ersten Satz des Art. 1 ZP beziehe sich selbstverständlich auch auf Inländer.

¹⁵⁷ Böckstiegel, Gilt der Eigentumschutz der EMRK auch für Inländer ?, NJW 1967, Heft 20, S. 905.

D. Die Entschädigung für die Enteignung

Einen bemerkenswerten Schritt vollzog das Gericht in der James – Entscheidung (1986), als es in allgemeiner Weise feststellte, nur unter außergewöhnlichen Umständen sei die Wegnahme von Eigentum ohne Entschädigung (Kompensation) gerechtfertigt.¹⁵⁸ Es war eine Grundentscheidung gefallen. Enteignungen ohne Entschädigung verstoßen daher von vornherein gegen das Verhältnismäßigkeitsprinzip und somit gegen Art. 1 ZP insgesamt.

Der Gerichtshof hatte bereits im Fall Sporrang und Lönnroth (1982) den Grundsatz bekräftigt, daß auch bei fehlender formeller Enteignung Abs. 1 einschlägig sein könnte.¹⁵⁹ Es entscheide in diesen Fällen die tatsächliche Situation, d.h. die verbleibende Nutzungsmöglichkeit des Berechtigten. So ergaben sich die Differenzierungsmöglichkeiten je nach dem Charakter der Enteignungsmaßnahmen, etwa bei unterschiedlichen Auswirkungen von staatlichen Nationalisierungsmaßnahmen zum Zwecke der Durchsetzung von Wirtschafts- und Agrarreformen. Die mögliche unterschiedliche Beurteilung derartiger Maßnahmen im Gegensatz zu sonstigen Enteignungsmaßnahmen ist eine der wesentlichen Weichenstellungen seitens der ehemaligen Kommission und des Gerichtshofes.

¹⁵⁸ Fall James ./.. Vereinigten Königreich, Serie A Nr. 98, Ziff. 37 = EuGRZ 1988, S. 343.

¹⁵⁹ Fall Sporrang und Lönnroth ./.. Schweden, Serie A Nr. 52, Ziff. 61 = EuGRZ 1983, S. 523.

E. Schlußbemerkungen

Die bisherige Rechtsprechung hat das ursprüngliche Übergewicht des öffentlichen Interesses ersetzt durch die Dominanz des Verhältnismäßigkeitsprinzips. Dieses erschließt neue Bereiche für die juristische Argumentation. Feststellbar ist in der neuen Rechtsprechung des Gerichtshofs eine Tendenz zu einer stärkeren Einengung auch des öffentlichen Interesses über das Verhältnismäßigkeitsprinzip, doch verbleiben größere Spielräume im Einzelfall.

Die Straßburger Organe unterscheiden zwischen drei verschiedenen Eingriffsformen: Enteignungen, nutzungsregelnden Maßnahmen und „sonstigen“ Eingriffen. Maßgeblich für die Unterscheidung zwischen den verschiedenen Eingriffsformen ist die Zielrichtung der jeweiligen Maßnahme sowie die Eingriffsintensität. Für die Rechtfertigung von Enteignungen haben die Konventionsorgane aus der Eigentumsgarantie im Ganzen unter besonderer Berücksichtigung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes das Erfordernis einer Entschädigungsleistung entwickelt. Die Entschädigungspflicht gilt sowohl gegenüber Ausländern als auch gegenüber Inländern. Die Straßburger Organe haben nicht die völkerrechtlichen Entschädigungsgrundsätze als maßgeblich für die konventionsrechtliche Entschädigungspflicht erachtet.

Für die Umsetzung völkerrechtlicher Verträge können sich Begrenzungen zugunsten des Eigentumsschutzes und der Entschädigungshöhe ergeben, die auf nationaler Ebene möglicherweise „großzügiger“ gesehen werden. Sie folgen nicht zuletzt aus konventionsspezifischen Gründen, die erst aus der internationalen Analyse der Straßburger Rechtsprechung heraus ersichtlich

sind. Ein konkreter konventionsrechtlicher Entschädigungsmaßstab existiert nach der bisherigen Rechtsprechung indes nicht. Zwar hat sich die Höhe der Entschädigung grundsätzlich am Marktwert des enteigneten Vermögensobjekts zu orientieren. Die Mitgliedstaaten sind weder verpflichtet, die Entschädigungsleistung nach dem Wert des Eigentumsobjektes zu bestimmen, noch müssen sie inflationsbedingte Vermögenseinbußen, die sich bis zur Auszahlung der Entschädigung ergeben können, berücksichtigen.

Teil 4. Gesamtwürdigung und Zusammenfassung

Zusammenfassung

In den bürgerlichen Rechtsordnungen der Demokratien räumt das Eigentum den Bürgern ein umfassendes Herrschaftsrecht an einer Sache ein. Die Marktwirtschaft basiert auf dem Handeln der einzelnen Verbraucher und Unternehmer: sie funktioniert im Gegensatz zur zentralisierten Planwirtschaft dezentral. So wird das Erwerbsstreben des Einzelnen im marktwirtschaftlichen Wettbewerb umgesetzt in das Wohl der Allgemeinheit. Die dazu notwendige individuelle Handlungsfreiheit wird garantiert durch das Recht auf Eigentum. Nur wenn ein Unternehmer über den Ertrag einer Investition frei verfügen kann, wird er sein Geld z.B. in Zukunftstechnologien stecken und damit den technischen Fortschritt zum Wohl der Gesellschaft vorantreiben. Nur wenn einem Bewohner sein Haus auch gehört, wird er es sorgsam pflegen.

Der Verfall in den Städten Osteuropas ist auch eine Folge fehlenden Privateigentums. Eigentum hat eine große betriebswirtschaftliche Bedeutung. Kredite für Hausbauten oder Unternehmensinvestitionen können durch die Eintragung einer Grundstückshypothek abgesichert und damit erst möglich gemacht werden. Die Beispiele zeigen: Erst Eigentum ermöglicht wirtschaftliches Handeln zum Wohle aller.

Die Reprivatisierung in Polen ist ohne Zweifel nötig, sie bildet für Polen eine Chance der wirtschaftlichen Entwicklung. Jedoch ohne Erlass eines Reprivatisierungsgesetzes bleibt das Problem in Polen unerledigt.

In der Bundesrepublik Deutschland wurde das Problem der Reprivatisierung mit einer Kompromissregelung erledigt. Ohne Kompromißbereitschaft hätten jedoch die Aufgaben der Reprivatisierung überhaupt nicht gelöst werden können.

Diese Darstellung soll auch aufzeigen, daß die Frage der Reprivatisierung auch viele Jahren nach den Enteignungen endgültig durch ein Gesetz abgeschlossen werden kann. Gewähltes Ziel dieser Arbeit ist die Betonung der Notwendigkeit der gesetzlichen Regelung auf dem Gebiet der Reprivatisierung in Polen.

Die Darstellung hat auch das Anliegen zu zeigen, was der Ombudsmann in Polen und der Petitionsausschuß in Deutschland zur Verwirklichung der in den Gesetzen vorgesehenen Ansprüche der Bürger im Rahmen der Reprivatisierung beitragen können.

In dieser Arbeit wurde aufgesetzt, wie bei bestimmten Sachverhalten in Polen die Folgen der Enteignung beseitigt wurden. Eine sehr große Rolle hat dabei die Institution des Ombudsmanns (seit seiner Einführung 1987) gespielt, welcher aufgrund des RPO-Gesetzes und im Rahmen des Verwaltungsverfahrens gehandelt hat.

Bezogen auf das Reprivatisierungsverfahren habe ich die Effizienz zweier Institutionen vorgestellt: des Bürgerbeauftragten in Polen und des

Petitionsausschusses in Deutschland. Der grundsätzliche Unterschied zwischen den Institutionen, unabhängig von allen organisatorischen Unterschieden und im Hinblick auf die Interessen der Bürger, ist die Gesetzgebungsinitiative, die der Petitionsausschuß mittelbar besitzt und die dem polnischen Ombudsmann nicht zusteht. Dieser Unterschied spielt eine fundamentale Rolle. Das polnische Beispiel zeigt, wie begrenzt, ohne das Instrument der Gesetzgebungsinitiative die Tätigkeiten des Ombudsmanns bleiben müssen.

A. Die Institution des Ombudsmanns in Polen – keine Chance auf endgültige Lösung des Reprivatisierungsfragen der Bürger.

Der „klassische“ Ombudsmann ist – im Sinne der Gewaltenteilung – eindeutig der Legislative zugeordnet. Als „klassische“ Ombudsleute werden diejenigen bezeichnet, die durch die Verfassung oder durch Parlamentsbeschluß eingesetzt sind, dagegen sind „Executive Ombudsmen“ bei der Administration, dem Kabinett oder einem Minister angesiedelt.¹⁶⁰ Um Verwaltungs- bzw. Gesetzesreformen zu initiieren, ist es notwendig, daß eine Transmission der Interessen und Bedürfnisse stattfindet. Es ist aber auch erforderlich, daß die konkreten Vorschläge, die sich aus der Praxis des Bürgerbeauftragten ergeben, vom Parlament wahrgenommen werden.

Der Ombudsmann in Polen hat einen großen Beitrag im Bereich der Reprivatisierung und des Schutzes des Bürgerrechts auf Eigentum geleistet. Dank seiner Interventionen bei den Verwaltungsbehörden sind zahlreiche Grundstücke an die ehemaligen Eigentümer zurückgegangen. In seiner Arbeit ist der Bürgerbeauftragte offensichtlich von existierenden Vorschriften begrenzt. Er kann das Parlament in Polen nicht ersetzen und verfügt auch über keine Instrumente, die zur Verwirklichung von Gesetzesvorschlägen eingesetzt wurde.

¹⁶⁰ Rechnet man nur die „Legislative Ombudsmen“, so gibt es auf nationaler Ebene 23 Ombudsleute, auf regionaler Ebene 35 Ombudsleute und auf Stadtebene 9 Ombudsleute; zusammengestellt nach Angaben des International Ombudsman Institute, Edmonton 1982; weitergegeben nach Josef Puchta: Funktion und Rolle des Ombudsmanns in den parlamentarischen Demokratien.

Eine gesetzlich vorgesehene Möglichkeit, das Parlament zu einer Debatte über konkrete Vorschläge zu Gesetzänderungen oder Gesetzbeschlüsse zu zwingen, könnte dem Bürgerbeauftragten ein effektives Instrument in die Hände geben. Ohne die Verpflichtung des Parlaments bleibt das Rederecht vor dem Sejm eine Maßnahme nur theoretischen Einflusses auf die Gesetzgebung ohne praktische Mitwirkung. Der Katalog der Handlungen des Ombudsmanns in Polen im Legislativbereich ist auf indirekte Einwirkungen begrenzt. Der Ombudsmann kann auf den politischen Prozeß nur durch Veröffentlichung von Jahresberichten, durch Diskussion im Sejm, Vorträge vor Interessengruppen und Medienberichterstattung Einfluß nehmen.

B. Vorteile einer Einführung der Institution des Ombudsmanns in Deutschland.

Zahlreiche Bürger sind nicht mehr bereit, die Verwaltungsentscheidungen zur Frage der Rückgabe des enteigneten Vermögens unwidersprochen hinzunehmen. Die Überlastung der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland sowie die Beanspruchung der Arbeitskapazität des Petitionsausschusses im Bund legen davon ein beredtes Zeugnis ab. Eine der Ideen, die diesen Zustand ändern könnte, die aber nicht neu ist, weil schon seit Jahren in Deutschland diskutiert wäre die Einführung der Institution des Bürgerbeauftragten.

Der Ombudsmann würde die Arbeit des Parlamentsausschusses erleichtern, weil er Vieles im Vorfeld erledigen könnte. Er hätte die Stellung des Bürgers im Umgang mit den Behörden zu stärken. Eingaben an den Bundestag oder an den Petitionsausschuß wären dem Bürgerbeauftragten zu übertragen. Dem Petitionsausschuß würden die oft diffizilen Ermittlungen erspart bleiben, so daß er sich um so intensiver mit der Bewertung der Eingabeinhalte befassen könnte und so die von den Petenten dargestellten Sachverhalte für die Gesetzgebungsarbeit eingehender beraten bzw. nutzen könnte.

Der Ombudsmann ist an der Nahtstelle zwischen Bürger und Staat – quasi als Puffer – angesiedelt. Aus der Sicht der Regierung und Administration kommt ihm die Funktion eines Seismographen zu, der Erschütterungen, die Gesetze, Verordnungen oder schlicht das Handeln der Verwaltung hinterlassen, in Form von Beschwerden registriert. Durch die Rückmeldung an die

Verantwortlichen und eine entsprechende Revision könnten frühzeitig Änderungen vorgenommen und so mögliche Schäden in ihrem Ausmaß begrenzt werden.

Bibliographie

A. Literatur:

Adamiak, Barbara, Borkowski, Janusz: Kommentar zum Verwaltungsverfahrensgesetz, Warszawa, 1996, zu Art. 156, Rdn.1-46.

Antosiewicz, Janina, Reprivatisierung – Praxis der Verwaltungsorgane, Tätigkeit der Staatsanwaltschaft, Rechtsprechung, Rechte der Alteigentümer, Warszawa 1993.

Berater des Ombudsmanns – Verlorene Vermögen (Poradnik Rzecznika Praw Obywatelskich – Utracone majątki), Warschau 1992, S. 17.

Bleckmann, Albert, Staatsrecht II – Die Grundrechte, München 1995, S. 986.

Böckstiegel, Karl-Heinz, Gilt der Eigentumschutz der EMRK auch für Inländer?, Neue Juristische Wochenschrift 1967, Heft 20, S. 905.

Derlien, Hans Ulrich, Theoretische und methodische Probleme der Beurteilung organisatorischer Effizienz der öffentlichen Verwaltung, in: Die Verwaltung, 7. Bd., 1974, S.1-22,

Diekmann, Benjamin, Das System der Rückerstattungstatbestände nach dem Gesetz zur Regelung offener Vermögensfragen, 1992.

Entwicklung des Posteinganges bei Petitionsausschuß (Anlage 5) zu: Der Ausschußdienst des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages, herausgegeben vom Sekretariat des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages.

Fieberg, Gerhard, Enteignung und offene Vermögensfragen in der ehemaligen DDR, Köln Verlag Kommunikationsforum.

Fragen zur Verfassungsreform – Zwischenbericht der Enquete – Kommission des Deutschen Bundestages, in: Zur Sache 1/73, Themen parlamentarischer Beratung, S. 57.

Franke, Markus, Ein Ombudsmann für Deutschland?, Lübeck 1998, S. 54.

Fiedler, Wilfried, Die Europäische Menschenrechtskonvention und der Schutz des Eigentums, EuGRZ 1996, S. 354 ff.

Frowein, Peukert, Europäische Menschenrechtskonvention, EMRK-Kommentar, 1985, S. 253 ff.

Gelinsky, Katja, Der Schutz des Eigentums gemäß Art. 1 des Ersten Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention, 1996.

Garlicki, Leszek, Die Evolution der Institution des Ombudsmanns in der heutigen Welt, in: Der Ombudsmann, Warschau 1989, S. 14.

Gebethner, Stanislaw, Sejmowy rzecznik praw obywatelskich (Rozwazania de lege ferenda), Państwo i Prawo (Recht und Staat) Nr.11, 1986.

Golanowski, Henryk, Die Reprivatisierungs-probleme der Warschauer Immobilien aufgrund aktuell gültigen Rechtsvorschriften (Problemy reprivatyzacji gruntów warszawskich w swietle aktualnie obowiazujacych przepisów prawa), Monitor Prawniczy 1998 Nr. 2, S. 46-49.

Herdegen, Mattias, Die Eigentumsregelungen des Einigungsvertrages vor dem Bundesverfassungs-gerichtshof. Zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 23.4.1991, Juristische Ausbildung 1992, S. 21-25.

Jarosz, Sylwia, Zagadnienie konstytucyjnych podstaw reprivatyzacji, Państwo i Prawo (Recht und Staat) 1998, Nr. 7.

Jaster, Georg, Der polnische Beauftragte für Bürgerrechte – Eine Institution zum Schutz der Grundrechte im Übergang zum realen Sozialismus zum bürgerlichen Rechtsstaat, Nomos Verlagsgesellschaft Baden-Baden 1994.

Jung, Susanne / *Vec*, Milos, Einigungsvertrag und Eigentum in den fünf neuen Bundesländern, Juristische Schulung 1991, Heft 9, S. 714-719.

Kempf, Udo, die Diskussion um einen Bürgerbeauftragten, in: der Bürger im Staat 1976, S. 112ff.

Krämer, Jörg Wilhelm, Eigentum: Der Anreiz zum besseren Wirtschaften; in: Bausteine der Demokratie; Doris Götting, Wolf Dieter Michaeli (Hrsg.)1991, S.137.

Leisner, Walter, Das Entschädigungs- und Ausgleichleistungsgesetz – ein Gleichheitsverstoß, Neue Juristische Wochenschrift 1995, Heft 25, S.1513-1519;

Lowitzsch, J.Ch., Hermann, K., Privatisierung in Polen - Beteiligungsformen und Verpflichtungen bei Eigentumserwerb.

Łabno-Jablońska, A., Sagan, S., Der Bürgerbeauftragter, in: Verfassungsrecht RP, S. 49-57.

Łetowska, Ewa, Ochrona praw jednostki w polskiej konstytucji z 1997r., Szkoła Praw Człowieka, Teksty wykładów, Heft 2, Helsińska Fundacja Praw Człowieka.

Majorowicz, Józef, Zadania rewindykacyjne w związku z utratą własności nieruchomości, Państwo i Prawo (Recht und Staat) Nr. 4, 1989

Manssen, Gerrit, Staatsrecht I – Grundrechtsdogmatik, München 1995, Rn.78.

Materialien 33, in: Bericht des Ombudsmanns für die Zeit vom 8. Mai 1996 bis 7. Mai 1997, S. 224; (Materialy 33, Biuletyn RPO Sprawozdanie Rzecznika Praw Obywatelskich za okres od 8 maja 1996 do 7 maja 1997, str. 224).

Papier, Hans-Jürgen, Verfassungsrechtliche Probleme der Eigentumsregelung im Einigungsvertrag, Neue Juristische Wochenschrift 1991, Heft 4, S. 193-203.

Papier, Hans-Jürgen, Die Restitution konfiszierten Eigentums in der Bundesrepublik Deutschland, in: Ch.Tomuschat (Hrsg.): Eigentum im Umbruch, Berlin 1996, S. 48-52, 59

Papier, Hans-Jürgen und *Möller*, Johannes, Die rechtsstaatliche Bewältigung von Regime-Unrecht nach 1945 und nach 1989, Neue Juristische Wochenschrift 1999, Nr. 45, 3289-3297.

Piskorski, Marcin, Nieruchomości i udziały za bony, Rzeczpospolita vom 10.04.2000

Der Ratgeber des Ombudsmanns: Das verlorene Vermögen – Rückgabe und Entschädigung, Warschau 1992.

Riege, Gerhard, in: Autorenkollektiv, Staatsrecht der DDR, 2. Aufl. (1984), S.55 ff.

Rückerstattungsforderungen in Verbindung mit dem Verlust von Immobilieneigentum – in der Praxis der Beauftragten für Bürgerrechte, in: RPO-Mat. Nr. 1, S. 8 ff. (Zdania rewindykacyjne w związku z utrata własności nieruchomości – w praktyce Rzecznika Praw Obywatelskich).

Schmidt-Bleibtreu, Bruno, *Dirnberger*, Franz, Rechtsschutz gegen der Staat, S. 374-376, 4. Aufl. Dtv 1992.

Schmidt-Jortzig, Edzard, Neues Recht für Nutzungsverhältnisse an Grundstücken in den neuen Ländern, Das Bundesministerium der Justiz informiert,

Schmidt-Reuß, Matthias, Das Entschädigungs- und Ausgleichsleitungsgesetz, Neue Juristische Wochenschrift 1994, Heft 50, S. 3249-3256.

Schunck, Egon, *De Clerck*, Hans, *Guthardt*, Harald, Allgemeines Staatsrecht des Bundes und der Länder, 15. Aufl., Siegburg 1995, S. 229.

Siegień, J, Bewirtschaftung der Immobilien - Kommentar, Osrodek Doradztwa i Szkolenia Jaktorów 1999, S. 245, Reckinger Verlag.

Stichwort Petitionen, herausgegeben vom Deutschen Bundestag – Referat Öffentlichkeitsarbeit, Bonn 1995, Anlage V, S. 18 ff.

Szachulowicz, Jan, Die rechtliche und ökonomische Problematik der Reprivatisierung landwirtschaftlicher Immobilien; (Prawna i ekonomiczna problematyka reprivatyzacji nieruchomości rolnych), Państwo i Prawo (Staat und Recht) 3/1993, S. 40 (42).

Szachulowicz, Jan, Bewirtschaftung der Immobilien, Vorschriften und Kommentar, Warszawa 1999, S. 387-389.

Tomuschat, Christian, Eigentum im Zeichen von Demokratie und Marktwirtschaft, in: Ch.Tomuschat (Hrsg.): Eigentum im Umbruch, Berlin 1996, S. 13;

Truskiewicz, Zbigniew, Die Problematik der Rückgabe der enteigneten Immobilien, (Problematyka prawna zwrotu wywłaszczonej nieruchomości), Rejent 1993, Nr. 12, S.74.

Uppendahl, Herbert, Überlegungen zur Wirksamkeitskontrolle von Ombudsmännern, in: Ein deutscher Ombudsmann, Udo Kempf, Herbert Uppendahl (Hrsg.) 1986.

Wyrzykowski, Mirosław, Reprivatisierung in Polen - ungelöste Probleme der Vergangenheit; in: Ch.Tomuschat (Hrsg.): Eigentum im Umbruch, Berlin 1996, S. 80;

Zur Sache - Themen parlamentarischer Beratung, Der Petitionsausschuß des Deutschen Bundestages, Bitten und Beschwerden an den Deutschen Bundestag im Jahre 1991, S.70.

Zur Sache - Themen parlamentarischer Beratung, Der Petitionsausschuß des Deutschen Bundestages, Bitten und Beschwerden an den Deutschen Bundestag im Jahre 1994, S.76

Zur Sache - Themen parlamentarischer Beratung, Der Petitionsausschuß des Deutschen Bundestages, Bitten und Beschwerden an den Deutschen Bundestag im Jahre 1995, S.87.

Zoll, Fryderyk, Prawo własności w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka z perspektywy polskiej (Das Eigentumsrecht in der Europäischen Menschenrechtskonvention aus der polnischen Perspektive).

B. Beschwerde an den polnischen Ombudsmann (nach Signaturen in RPO-Materialien gestaltet):

- RPO/68575/91/IV;
- RPO 171637/94/IV
- RPO/11945/89/IV
- RPO/89418/91/IV
- RPO/58768/94/IV
- RPO/62049/90/IV
- RPO/125536/93/IV

C. Rechtsakte:

Gesetz vom 17.5.1989 über das Verhältnis des Staates zur Katholischen Kirche in der Volksrepublik Polen, Dz.U. Nr. 29, Pos. 154;

Gesetz vom 4.7.1991 über das Verhältnis des Staates zur Autokephalen Orthodoxen Kirche, Dz.U. Nr. 66, Pos. 287;

Gesetz vom 13.5.1994 über das Verhältnis des Staates zur Evangelischen Kirche des Augsburgischen Bekenntnisses in der Republik Polen, Dz.U. Nr. 73, Pos. 323;

Gesetz vom 13.5.1994 über das Verhältnis des Staates zur Evangelisch-Reformierten Kirche in der Republik Polen, Dz.U. Nr. 73, Pos. 324;

Gesetz vom 30.6.1995 über das Verhältnis des Staates zur Kirche der Baptisten in der Republik Polen, Dz.U. Nr. 97, Pos. 480;

Gesetz vom 30.6.1995 über das Verhältnis des Staates zur Evangelisch-Methodischen Kirche in der Republik Polen; Dz.U. Nr. 97, Pos. 479;

Gesetz vom 30.6.1995 über das Verhältnis des Staates zur Kirche der Adventisten vom Siebenten Tag; Dz.U. Nr. 97, Pos. 481;

Gesetz vom 30.6.1995 über das Verhältnis des Staates zur Polnisch-Katholischen Kirche in der Republik Polen; Dz.U. Nr. 97, Pos. 482;

Gesetz vom 20.2.1997 über das Verhältnis des Staates zu Gemeinden jüdischen Glaubensbekenntnisses in der Republik Polen; Dz.U. Nr. 42, Pos.251;

Gesetz vom 20.2.1997 über das Verhältnis des Staates zur Kirche der Katholischen Mariaviten in der Republik Polen; Dz.U. Nr.42, Pos. 252;

Gesetz vom 20.2.1997 über das Verhältnis des Staates zur Kirche der Altkatholischen Mariaviten in der Republik Polen; Dz.U. Nr. 42, Pos. 253;

Gesetz über die Rückgabe des durch die Gewerkschaften und andere gesellschaftliche Organisationen infolge der Einführung des Kriegszustandes verlorenen Vermögens, Dz.U. 1991 Nr.4, Pos.17.

Gesetz über verlassenes und aufgegebenes Vermögen vom 6.05.1945; Dz.U. 1946 Nr. B13, Pos. 87,

Gesetz über den Grundstücksbewirtschaftung und die Enteignung von Grundstücken vom 29. April 1985, Dz.U. 1985 Nr. 22, Pos. 99; Dz.U. 1988 Nr. 24, Pos. 170; Dz.U. 1990 Nr. 7, Pos. 464 und Dz.U. 1991 Nr. 30, Pos. 127;

Dekret über das Eigentum und den Nießbrauch von Grundstücken auf dem Gebiet der Hauptstadt Warschau das Dekret vom 26. 10. 1945 über das Eigentum und den Nießbrauch von Grundstücken auf dem Gebiet der Hauptstadt Warschau, Dz.U. Nr. 50, Pos. 279; im weiteren „Bierut Dekret“ genannt.

Ministerratsbeschluß Nr. 11 vom 31.1.1965 in Sachen Rückgabe einiger Gelände auf dem Gebiet der Hauptstadt Warschau (§ 1 und § 5)

Die Verordnung des Ministerrates vom 16. Juli 1991 über Grundsätze sowie Art und Weise der Verrechnung im Falle der Rückforderung enteigneter Immobilien, Dz.U. Nr. 72, Pos. 315.

Gesetz vom 21. August 1997 über Bewirtschaftung der Immobilien, Dz.U. vom 29. September 1997 Nr. 115, Pos. 741, mit späteren Änderungen,

Gesetz vom 12 März 1958 über Grundsätze und Verfahren der Immobilienenteignung, Dz.U. vom 1974, Nr. 10, Pos. 64, mit späterem Änderungen.

Gesetz vom 21. Oktober 1997 über Bewirtschaftung der Immobilien; Dz.U. vom 1997 Nr. 115, Pos. 741

Der Regierungsentwurf des Gesetzes über Reprivatisierung der Immobilien und einigen beweglichen Sachen der natürlichen Personen, übernommenen durch den Staat und Gemeinde der Stadt Warschau und über Rekompensen, Druk Sejmowy Nr. 1360

Gesetz vom 28. April 1946 über die polnische Nationalität der polnischen Bürger wohnhaften auf dem wiedergewonnenen Gebiet; Dz.U. Nr. 15, Pos. 106

Dekret vom 22. Oktober 1947 über der Nationalität der polnischen Bürger wohnhaft auf dem Gebiet der Freistadt Danzig; Dz.U. Nr. 65, Pos. 378

Dekret vom 13. September 1946 über Ausschluß aus der polnischen Gesellschaft der Personen mit der deutschen Nationalität; Dz.U. Nr. 55, Pos. 310

Dekret vom 6.09.1944 durchführender Agrarreform; Dz.U. vom 1945, Nr. 3, Pos. 13, mit späteren Änderungen

Gesetz vom 3. Januar 1946 über die Übernahme zum Staatseigentum den grundsätzlichen Gebieten der Staatswirtschaft,

Gesetz vom 25. Februar 1958 über die Regulierung des Rechtsstandes, Dz.U. vom 1946, Nr. 3, Pos. 17.

Gesetz vom 3. Januar 1946 über die Gründung von neuen Unternehmen und Förderung der Privatinitiative in Wirtschaft und Handel, Dz.U. vom 1946, Nr. 3, Pos. 18

Gesetz vom 15. Juni 1987 über dem Bürgerbeauftragten; Dz.U. vom 1987, Nr. 21, Pos. 123; einheitliches Text Dz.U. 1991, Nr. 109, Pos. 471; weiter „RPO-Gesetz“

Gesetz über den Grundstücksbewirtschaftung und die Enteignung von Grundstücken vom 29. April 1985, Dz.U. 1985 Nr. 22, Pos. 99; Dz.U. 1988 Nr. 24, Pos. 170; Dz.U. 1990 Nr. 7, Pos. 464 und Dz.U. 1991 Nr. 30, Pos. 127;

Dekrets vom 6. September 1944 über Durchführung der Landreform, Dz.U. vom 1945 Nr. 3, Pos. 13 mit späteren Änderungen

Gesetz vom 12. März 1958 über den Verkauf der staatlichen Landesimmobilien und das Regeln der mit Landesreform und Landansiedlung verbundenen Fällen, Dz.U. vom 1958, Nr. 17, Pos. 71; mit späteren Änderungen; einheitlicher Text: Dz.U. vom 1989 Nr. 58, Pos. 348

Dekret vom 27. Juli 1949 über Verstaatlichung der unbesetzten Immobilien im Bezirken: bia³ostocki, lubelski, rzeszowski, krakowski übergenommene Landimmobilien, Dz.U. vom 1949, Nr. 46, Pos. 339.

Dekret vom 6. September 1944 über Durchführung der Landreform, Dz.U. vom 1945, Nr. 3, Pos. 13 mit späteren Änderungen.

Dekret vom 6. September 1946 über Landform und Ansiedlung auf dem Gebiet der wiedergewonnenen Liegenschaften und ehemaliger Freistadt Danzig, Dz.U. vom 1946, Nr. 49, Pos. 279

Gesetz vom 12. März 1958 über Verkauf der staatlichen Landimmobilien und Ordnen der mit Landreform und Landansiedlung verbundenen Sachen, Dz.U. vom 1958, Nr. 17, Pos. 71, mit späteren Änderungen; Dz.U. vom 1989 Nr. 58, Pos. 348 einheitlicher Text

Dekret vom 8. März 1946 über verlassenen und deutschen Vermögen, Dz.U. vom 1946, Nr. 13, Pos. 87, mit späteren Änderungen

Gesetz über Amnestien, Dz.U. vom 1950, Nr. 28, Pos. 270,

Gesetzes vom 12. März 1958 über Verkauf von landwirtschaftlichen Immobilien der Staatlichen Immobilien - Fonds und Ordnen von der einigen Sachen, mit der Durchführung der Landreform und Landbesiedlung verbundenen, einheitliches Text: Dz.U. vom 1989 Nr. 58, Pos. 348 (Ustawa o sprzedaży nieruchomości rolnych Państwowego Funduszu Ziemi oraz o uporządkowaniu niektórych spraw związanych przeprowadzeniem reformy i osadnictwa rolnego).

Dekret vom 26. Oktober 1945 über Eigentum und Nießbrauch der Grundstücke auf dem Gebiet der Stadt Warschau, Dz.U. vom 1945, Nr. 50, Pos. 279

Die Verordnung vom 27. Januar 1948 über die Übernahme durch die Gemeinde zum Besitz Grundstücken auf dem Gebiet Warschau, Dz.U. vom 10. Februar 1948

Gesetz vom 21. Oktober 1997 über Bewirtschaftung der Immobilien, Dz.U. vom 1997 Nr. 115, Pos. 741

Gesetz zur Regelung offener Vermögensfragen (Vermögensgesetz) BGBl. I, S. 1446,

Gesetz über Vorrang für Investitionen bei Rückübertragungsansprüchen nach dem Vermögensgesetz, Art. 6 des 2. VermöRÄndG vom 14.7.1992, BGBl. I, S. 1268,

Das Entschädigungs- und Ausgleichsleistungsgesetz vom 27. September 1994, BGBl. I, S. 2624,

Rehabilitierungsgesetz vom 6.09.1990, (GBl Nr.60 S. 1459)

Die Verordnung über die Anmeldung vermögensrechtlicher Ansprüche vom 11.07.1990 in der geänderten Fassung vom 21.08.1990 (GBl I, 1260) bzw. v. 5.10.1990 (BGBl I, 2150), §§ 22 ff, 30 ff (§ 35) VermG.

Gesetz über Vorrang für Investitionen bei Rückübertragungsansprüchen nach dem Vermögensgesetz, Art. 6 des 2. VermöRÄndG vom 14.7.1992, BGBl. I, S. 1268,

Die Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages i.V. mit G 45 c (Bundesgesetz über Befugnisse des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages) Verfassungsgrundsätze vom 8. März 1989, redaktionell geändert durch Beschluß vom 20. Februar 1991, ergänzt durch Beschluß vom 19. Juni 1991,

D. Rechtsprechung den deutschen und polnischen Gerichten:

- Beschluß des Obergerichtshofes, OSN 1993, Pos. 93, Sign.: III AZP 11/92;
- Beschluß des Obergerichtshofes vom 20. Februar 1985, III AZP 8/84, OSN1985/10/145
- Urteil des Obergerichtshofes vom 16. Dezember 1987, IV SA 642/87, ONSA 1988, Nr. 1, Pos. 19
- Entscheidung des Bundesverfassungsgericht vom 23. April 1991 mit bindender Wirkung vereint; BverfGE 84, 90; Beschluß vom 15. April 1993, DtZ 1993, S. 275.
- Urteil des Oberverwaltungsgerichtes vom 12. Januar 1994, IV SA 1943-1944/92, ONSA 1995, Nr. 1, Pos. 31.
- Urteil des Oberverwaltungsgerichtes vom 12. Januar 1994, IV SA 1943-1944/92, ONSA 1995, Nr. 1, Pos. 31.
- Urteil des Obergerichtshofes III CZP 17/87.
- Urteile des Obergerichtshofes: I CO 9/56/CSN vom 1957 Pos. 1; C 110/46-26-ON Pos. 3 vom 1947; I CO 16/60 OSN vom 1961 Pos. 31.

- Beschluß des Verfassungsgerichtshofes vom 19. September 1990, Sign.: W 3 /89, Dz. U. vom 1990 Nr. 66, Pos. 396
- Beschluß des Verfassungsgerichtshofes vom 20. Februar 1991 Sign.: W 5/90, Dz.U. vom 1991 Nr. 20, Pos. 118
- Urteil des Obergerichtshofes vom 8. Dezember 1987, Sign.: III CZP 47/87, OSN vom 1988 Heft 7-8.
- Urteil des Obergerichtshofes; Sign. III AZP 2/91.
- Urteile vom 24. März 1994, DZWir 1995, S. 155 u. S. 157, Anm. H-J.Papier
- Urteil des Bundesverfassungsgerichtshofes; BverfG in NJW 1980, 985 ff. = EuGRZ 1979, 585.

E. Rechtsprechung der Europäischen Organe:

- Sunday Times Urteil, Ziff. 59, Deewer Urteil, Ziff. 42, Adolf Urteil, Ziff. 30.
- Fall Raimondo ./.. Italien, Serie A Nr. 281-A, Ziff. 30 = RUDH 1994, 21.
- Fall Wesinger ./.. Österreich, Serie A Nr. 213, Ziff. 76=RUDH 1991, 551.
- Marckx –Urteil vom 13.06.1979, Vol. 31, Ziff. 63 = EuGRZ 1979, 454 (461).
- Fall Holy Monasteries ./.. Griechenland, Serie A Nr. 301-A = HRLJ 1995, 30.
- Handyside-Urteil vom 7.12.1976, Publications of the European Curt of Human Rights, Serie A, Vol. 24, Ziff. 62 = EuGRZ 1977, 38 (48).
- Fall James ./.. Vereinigten Königreich, Serie A Nr. 98, Ziff. 37 = EuGRZ 1988, S. 343.
- Fall Sporrang und Lönnroth ./.. Schweden, Serie A Nr. 52, Ziff. 61 = EuGRZ 1983, S. 523.